

## Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP - Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie

Spanger, Hans-Joachim; Wolff, Jonas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Spanger, H.-J., & Wolff, J. (2003). *Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP - Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie*. (HSFK-Report, 6/2003). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285598>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Hans-Joachim Spanger/Jonas Wolff

# Armutsreduzierung durch Demokratisierung?

**PRSP: Chance und Widersprüche  
einer neuen entwicklungspolitischen Strategie**

*HSFK-Report 6/2003*



Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 • Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: [spanger@hsfk.de](mailto:spanger@hsfk.de) • [wolff@hsfk.de](mailto:wolff@hsfk.de)

Internet: <http://www.hsfk.de>

**ISBN: 3-933293-79-0**

Euro 6,–

## Zusammenfassung

Hinter den dünnen Buchstaben PRSP verbirgt sich ein Konzept zur grundlegenden Reform der internationalen Entwicklungspolitik. Im September 1999 erklärten IWF und Weltbank „Poverty Reduction Strategy Papers“ zur neuen Grundlage sowohl ihrer Kreditpolitik als auch des erweiterten Schuldenerlasses für die hoch verschuldeten Länder (HIPC II). Dabei beansprucht die neue Strategie weit mehr: Unter ihrem Dach sollen sich die nationalen Entwicklungsanstrengungen im Kampf gegen die Armut in *low income countries* ebenso versammeln wie alle Geber der Entwicklungszusammenarbeit. Die PRSP-Initiative greift zwei vertraute Vorwürfe an die internationale Entwicklungspolitik auf. An die Stelle externer Fremdbestimmung durch die übermächtigen Geber soll das Prinzip nationaler *ownership* treten – die jeweiligen Länder selbst sind für die Erstellung ihrer Entwicklungspläne zuständig. Und an die Stelle oktroyierter Entwicklungsprogramme tritt das Prinzip breiter gesellschaftlicher Partizipation – die „Zivilgesellschaft“ und insbesondere „die Armen“ selbst sollen an deren Erstellung, Umsetzung und Kontrolle mitwirken.

Indem die Bekämpfung der Armut zum Hauptziel aller Entwicklungsanstrengungen erklärt wird, dabei zugleich Erfolge an eine im nationalen Rahmen selbstbestimmte, demokratisch und partizipativ gestaltete Politik gebunden werden, vereinen sich im PRSP-Ansatz zwei ehrwürdige Ziele der internationalen Entwicklungspolitik: die Förderung der Demokratie und die Bekämpfung der Armut. Während die Armut schon seit Dekaden auf der entwicklungspolitischen Agenda steht, hat mit den Forderungen nach Partizipation und *ownership* – in Weiterentwicklung der Diskussion über *good governance* seit Ende der 1980er Jahre – nunmehr auch bei IWF und Weltbank die Demokratisierung als entwicklungspolitisches Paradigma Eingang in die Programmatik gefunden. Der vorliegende Report fragt nach der Reichweite dieses Wandels und problematisiert die damit einhergehenden Vorstellungen einer harmonischen Integration nahtlos zusammenpassender Entwicklungsdimensionen – gemäß dem Motto „Armutsbekämpfung durch Demokratisierung“.

Als Konzept verkörpert PRSP einen weit reichenden Wandel, der nicht minder weit reichende Chancen eröffnet. Die bisherige Umsetzung der Strategie hingegen zeigt Inkonsistenzen, Widersprüche und Grenzen, die durchaus geeignet sind, das Konzept selbst in Frage zu stellen. So bleibt von der Partizipationsrhetorik in der PRSP-Wirklichkeit nicht viel mehr als von den jeweiligen Regierungen gesteuerte Konsultationen, in denen mehr oder weniger große Ausschnitte der organisierten Gesellschaft angehört werden. Da zudem die Parlamente in aller Regel kaum beteiligt sind, drohen unverbindliche und diffuse Dialogprozesse an die Stelle der repräsentativ-demokratischen Institutionen zu treten. Gleichzeitig bleibt die „große Wirtschaftspolitik“ weitgehend ausgeklammert, obgleich auch sie in den offiziellen Verlautbarungen zum Gegenstand öffentlicher Erörterungen werden soll. Und alle bisher vorliegenden PRSP setzen – von *ownership* und Partizipation ungetrübt – auf die Fortführung der bekannten neoliberalen Programmatik. Dies wird durch die Internationalen Finanzinstitutionen von außen abgesichert: legitimatorisch, weil nur so Wirtschaftswachstum erreicht werden könne, das seinerseits die *conditio sine qua non* erfolgreicher Armutsbekämpfung bilde; praktisch, da es die *Executive Boards*

von IWF und Weltbank sind, die letztlich über die Annahme eines PRSP (und somit über Schuldenerlass und weitere Kredite) entscheiden. Hier begrenzt die fortgesetzte Praxis der Konditionalisierung systematisch Partizipation wie *ownership* und somit demokratische Selbstbestimmung.

Auf der anderen Seite eröffnen die Postulate der Partizipation und *ownership* sowie die Betonung von Rechtsstaatlichkeit, politischem Wettbewerb und demokratischen Wahlen als normativer Referenzrahmen durchaus Spielräume für demokratisierende Aktivitäten. So müssen sich Regierungen wie IWF und Weltbank an den voraussetzungsvollen Konzepten von Partizipation und *ownership* messen lassen. Und auch die Praxis zeigt, dass der PRSP-Prozess hier unzweifelhaft ein Potenzial zur Förderung der Demokratie besitzt, indem die Transparenz erhöht und in vielen Fällen erstmals überhaupt eine Mitwirkung gesellschaftlicher Kräfte an den grundlegenden entwicklungspolitischen Weichenstellungen ihrer Länder ermöglicht wird.

Der Report stellt die neue entwicklungspolitische Strategie, die sich hinter dem Kürzel PRSP verbirgt, in die doppelte Tradition der bisherigen Erfahrungen mit internationaler Demokratieförderung und Armutsbekämpfung. Aus der Perspektive der beiden demokratieorientierten Elemente – Partizipation und *ownership* – wird eine Zwischenbilanz der PRSP-Initiative gezogen. Dies geschieht im Sinne einer *desk study* durch Auswertung der regen Debatte, die sich seit September 1999 in der entwicklungspolitischen Community wie in der Wissenschaft entfaltet hat. Darüber hinaus erfolgt anhand zweier Fallanalysen – zu Bolivien und Tansania – eine exemplarische Vertiefung. Beide Länder werden gemeinsam zu den *strong performers* in Sachen Strukturanpassung gezählt, haben im Zuge der so genannten „dritten Welle der Demokratisierung“ einen demokratischen Übergang eingeleitet und gehören zu den ersten Teilnehmern an der neuen Initiative. In der Gegenüberstellung der beiden Fälle zeigt sich deutlich, wie die Bedingungen im jeweiligen Land das konkrete Potenzial des PRSP-Ansatzes bestimmen.

In Bolivien – wo bereits in den 1990er Jahren lokale Volksbeteiligung bei gleichzeitiger Dezentralisierung erprobt wurde – waren nicht nur relativ umfangreiche Dialogprozesse möglich, im Zuge des PRSP-Prozesses wurden auch die gesetzlich verankerten Verfahren der Partizipation und gesellschaftlichen Kontrolle weiter ausgebaut. Möglich wurde dies vor allem durch die Existenz gut organisierter gesellschaftlicher Gruppen, die gegenüber der eigenen Regierung und der internationalen Gemeinschaft mit Nachdruck eine Umsetzung der PRSP-Versprechen einforderten. Zwar zeigen sich auch im Fall der bolivianischen „Erfolgsgeschichte“ Grenzen der PRSP-Initiative, doch sind diese in Tansania ungleich deutlicher. Dabei ist vielsagend, dass Demokratisierung – im bolivianischen PRSP als explizites Ziel der Strategie benannt – im tansanischen Fall keine Rolle spielt. Das Ausmaß der Partizipation war in Tansania denn auch deutlich begrenzter, und von einer Institutionalisierung kann (noch) keine Rede sein. Gleichwohl verdeutlichen beide Fälle das demokratische Potenzial, wurde doch durch den PRSP-Prozess eine gesellschaftliche Dynamik angeregt, die auf weitere Veränderungen sowohl im politischen System als auch im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft drängt.

Über die Art und Weise der Partizipation entscheiden im Wesentlichen die nationalen Regierungen. IWF und Weltbank fordern lediglich, dass – und nicht wie – Konsultationen

durchgeführt werden. Allerdings behalten sie sich das Recht vor, als letzte Instanz über die Annahme der PRSP zu entscheiden, und sie verknüpfen Schuldenerleichterung wie neue Kredite weiterhin mit konkreten, wenn auch in der Zahl reduzierten, Auflagen. Nun können finanzielle Leistungen kaum allein an die Zielvorstellungen der Empfänger gebunden werden, sondern bedürfen einer Abstimmung mit den Gebern. Um gleichwohl dem deklaratorischen Prinzip der *ownership* besser Geltung zu verschaffen, wird in dem Report vorgeschlagen, die Annahme der PRSP als verbindliche Entwicklungsstrategie an die jährlich tagenden Konferenzen mit der Gebergemeinschaft zu delegieren, bei den Auflagen die Umsetzung (ex post) zum Maßstab zu erheben und hier konkreter Mindeststandards für die gesellschaftliche Beteiligung bei der Erstellung der PRSP festzulegen und zu überprüfen.

Was aus dem Anspruch und den Möglichkeiten, die sich mit den PRSP eröffnen, künftig wird, hängt aber nicht zuletzt davon ab, ob die Geber – und namentlich auch die deutsche Regierung – bereit sind, ihre Entwicklungszusammenarbeit anzupassen. *Ownership* erschöpft sich nicht in national verfassten Strategien, sondern verlangt nicht minder, dass die Geber sich mit ihren Leistungen hier einordnen. An die Stelle der extern gesteuerten Projekthilfe muss daher eine intern verankerte Budgethilfe treten, denn nur so lassen sich die nach wie vor beträchtlichen Finanzierungslücken schließen und hat die neue Strategie zur Bekämpfung der Armut eine Chance.



## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2. Demokratieförderung und Armutsbekämpfung im Licht entwicklungspolitischer Konjunkturen</b>	<b>6</b>
2.1. Demokratieförderung – ein neues Ziel	6
2.2. Armutsbekämpfung – ein altes Problem	13
<b>3. PRSP oder die Synthese aus Demokratieförderung und Armutsbekämpfung</b>	<b>18</b>
3.1 Integration von Armutsbekämpfung und Demokratieförderung: die Theorie	20
3.2 Dimensionen von Partizipation und ownership: die Praxis	22
3.3.1 Die Spuren der Partizipation: <i>good governance</i> und Demokratieförderung	23
3.3.2 <i>Ownership</i> und Partizipation versus wirtschaftspolitische Kontinuität	24
<b>4. PRSP konkret: Bolivien und Tansania</b>	<b>27</b>
4.1. Bolivien	29
4.1.1. Das PRSP: Institutionalisierung von Partizipation und HIPC-Verteilung	30
4.1.2 PRSP und Demokratisierung: eine harmonisierende Verknüpfung	33
4.1.3. Partizipation und <i>ownership</i> : bolivianische <i>best practices</i> ?	34
4.2. Tansania	40
4.2.1. Das PRSP: Wunsch und Wirklichkeit der Armutsbekämpfung	41
4.2.2. PRSP und Demokratisierung: eine Randerscheinung	46
4.2.3. Partizipation und <i>ownership</i> : widersprüchliche Interpretationen	48
<b>5. Lessons learned? Chancen und Grenzen des PRSP-Ansatzes</b>	<b>54</b>
<b>Anhang</b>	<b>62</b>
Bolivien und Tansania im Vergleich – Grunddaten	62
Abkürzungsverzeichnis	63





*„Democracy offers the opportunities; it does not offer guarantees of success.“<sup>1</sup>*

## 1. Einleitung

Im Jahre 2000 hat der „Millenniumsgipfel“ der Vereinten Nationen die alten großen Entwicklungsziele der internationalen Gemeinschaft in neuer Form bekräftigt. Danach sollen bis zum Jahre 2015 die Zahl der Menschen, die hungern und die von weniger als einem US-\$ am Tag leben müssen, halbiert, die Kindersterblichkeit unter fünf Jahren um zwei Drittel, die der Mütter um drei Viertel reduziert, die weitere Ausbreitung von Massenseuchen wie AIDS und Malaria gestoppt und allen Kindern zumindest eine Primarschulbildung garantiert werden. Erreicht werden sollen diese Ziele durch eine „globale Entwicklungspartnerschaft“, die sich national wie international in einem offenen und fairen Handels- und Finanzsystem manifestiert und sich darüber hinaus auf die Prinzipien guter Regierungsführung, der Entwicklung und der Armutsbekämpfung stützt.

Das klingt beunruhigend vertraut, denn mehr als vierzig Jahre globaler partnerschaftlicher Entwicklungspolitik haben es offenbar nicht vermocht, die Armut einzudämmen oder gar abzubauen. Gleich ob es sich um die „Grüne Revolution“ der 1960er, die Strategie der Grundbedürfnisbefriedigung in den 1970er oder die Politik der Strukturanpassung in den 1980er und 1990er Jahren handelte, am materiellen und sozialen Elend der einstigen Dritten Welt hat all dies wenig bis nichts geändert. Ein neuer Anlauf ist daher dringend geboten, doch stellt sich in Anbetracht der negativen Erfahrungen die Frage, was einen solchen künftig erfolversprechender machen könnte. Die Armutsbekämpfung zum „Querschnittsthema aller Politikbereiche der Bundesregierung“ oder zum „überwölbenden Ziel dieser neu ausgerichteten Entwicklungspolitik“ zu erklären, dürfte allein kaum ausreichen.<sup>2</sup>

Tatsächlich gibt es nicht nur alte Ziele, sondern auch neue Ansätze. Dazu gehört insbesondere die Berücksichtigung der politischen Voraussetzungen erfolgreicher Entwicklung, die im Zuge der von Samuel Huntington einst diagnostizierten „dritten Welle der Demokratisierung“ und mit dem Ende des Ost-West-Konflikts an Bedeutung gewonnen haben. So stellt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) fest:

„Zur Schaffung der Grundlagen für strukturelle Armutsbekämpfung setzen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit bei den staatlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den Kooperationsländern an. Verantwortungsvolle Regierungsführung (Good Governance), die demokratische Spielregeln achtet und günstige Rahmenbedingungen für

1 Georg Sørensen, *Democracy and Democratization. Processes and Prospects in a Changing World*, Boulder (Westview Press), 1993, S. 89.

2 BMZ, *Auf dem Weg zur Halbierung der Armut – Zwischenbericht 2002. Aktualisierte Kurzfassung zum Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015*, [www.bmz.de/aktuell/armutshalbierung.html](http://www.bmz.de/aktuell/armutshalbierung.html) (Zugriff: 19.5.2003).

die wirtschaftliche und soziale Entwicklung schafft, stellt eine Grundvoraussetzung für die Bekämpfung der Armut dar.“<sup>3</sup>

Diese Diagnose – mit der Demokratisierung zur Voraussetzung wirksamer Armutsbekämpfung wird – stützt sich auf die Einschätzung, dass zu den „primären Armutsursachen“ nicht nur die bekannten sozioökonomischen Faktoren gehören, sondern auch die „politische und soziale Ausgrenzung eines Teils der Bevölkerung und schlechte Regierungsführung“. Im Einzelnen umfassen diese „politischen Armutsursachen“ „ordnungs- politische Defizite (Überdimensionierung des Staatssektors, übermäßige staatliche Konsumquote und Einschränkung privater Wirtschaftssektoren durch Produktion in Staatsbetrieben, Überregulierung, Mangel an Rechtssicherheit und an durchsetzbaren Rechten), die Fehlallokation von Ressourcen zu Lasten der Armen bewirken, und schlechte Qualität der Regierungsführung, die in strukturellen Defiziten des ökonomischen Systems angelegt ist (Klientelismus, Korruption, Diskriminierung, Autokratie, fehlende Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit des Regierungshandelns, keine Kontrolle des Regierungshandelns durch Parteienwettbewerb und Gewaltenteilung).“<sup>4</sup> Der gegenwärtige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, spitzt diese Aufzählung mit der Feststellung zu: „Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development.“<sup>5</sup>

Damit reflektiert die Politik neue Entwicklungsprioritäten, die auch in der akademischen Diskussion zunehmend Anhänger gefunden haben. So stellt etwa Richard Sandbrook paradigmatisch fest:

„Mass poverty, economic stagnation, and ecological degradation are obviously cause as well as effect of political disorder. Nevertheless, politics is primary: ‚getting the politics right‘ is a precondition of rising prosperity as well as of the liberty, security, and services for which all people yearn.“<sup>6</sup>

Und es ist keineswegs nur einer *déformation professionnelle* der Demokratieforschung geschuldet, wenn Adam Przeworski mit seinen Kollegen kategorisch feststellt: „Poverty breeds poverty and dictatorship“ – womit sich der Kreis aus der umgekehrten Perspektive schließt.<sup>7</sup>

Allerdings beschränkt sich die „Politisierung der Entwicklungspolitik“ keineswegs auf solche Demokratisierungspostulate, mit denen die Demokratiehilfe zum integralen Be-

3 BMZ, Verwaltungsreform in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Positionspapier des BMZ, BMZ Spezial 046, August 2002, S. 6. Zum „strukturellen Armutsbegriff“ vgl. auch Karl Osner, Strukturelle Armutsbekämpfung. Durch selbstverwaltete Institutionen die Politik der Regierungen beeinflussen, in: E+Z, Jg. 37, Nr. 5-6, Mai/Juni 1996.

4 BMZ, Verschuldungsprobleme armer Entwicklungsländer. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des BMZ, BMZ Spezial 025, Juli 2000, S. 21.

5 Zit. nach dem neuen entwicklungspolitischen Grundsatzdokument der US-Administration „Foreign Aid in the National Interest“, www.usaid.gov (Zugriff: 15.5.2003).

6 Richard Sandbrook, Closing the Circle. Democratization and Development in Africa, Toronto (Between the Lines), 2000, S. 1.

7 A. Przeworski, M. Alvarez, J. A. Cheibub, F. Limongi, What Makes Democracy Endure?, in: Journal of Democracy, Jg. 7, Nr. 1, 1996, S. 49.

standteil der Entwicklungshilfe avancierte. Auch wäre diese schlecht beraten, damit einen weiteren *deus ex machina* aus der Taufe zu heben, der – soviel ist mit dem Auslaufen der „dritten Welle“ bereits jetzt festzustellen – nur in neuerlichen Frustrationen enden würde. Vielmehr geht die Wiederentdeckung der Armut auch mit einer – durchaus (selbst)kritischen – Reflexion über die Leistungen und Fehlleistungen der bisherigen orthodoxen Strukturanpassung einher. Diese hatte bereits früher eingesetzt und manche Modifikationen im Detail bewirkt. Solange jedoch in den 1990er Jahren die Globalisierung ungebremsst voranschritt und die Vision einer „neuen Ökonomie“ nicht nur spekulative Illusionen eines endlosen Börsenaufschwungs nährte, sondern auch Hoffnungen auf eine schöne neue Welt jenseits von Inflation und Rezession, war an den Grundfesten der Strukturanpassung und des Washingtoner Konsenses nicht zu rütteln. Erst als sich, nachdem bereits die Asienkrise 1997/98 erste Schockwellen ausgesandt hatte, auch diese Konjunktur als eine von vielen irrlichternden Ideologien der Wirtschaftsgeschichte erwies, war der Weg frei – für die neuerliche gezielte Bekämpfung der Armut und für ein neues Kodewort: PRS, die seither bestimmende *Poverty Reduction Strategy*.

Zunächst vollzog sich der Wandel rhetorisch: Auf der Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank im September 1999 wurde beschlossen, die bisherige „Enhanced Structural Adjustment Facility“ (ESAF) des IWF in „Poverty Reduction and Growth Facility“ (PRGF) umzubenennen. Auf Seiten der Weltbank geschah das Gleiche, indem der „Poverty Reduction Support Credit“ (PRSC) an die Stelle der bisherigen Strukturanpassungskredite trat. Doch blieb es nicht bei der Rhetorik, denn – das war die eigentliche Innovation – Leistungen im Rahmen der PRGF und PRSC sollten sich künftig auf ein nationales *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) stützen. Und um besonders wirkungsvolle finanzielle Anreize zu schaffen, wurde auch die erweiterte Entschuldungsinitiative für die „Highly Indebted Poor Countries“ (HIPC II) an die Erarbeitung solcher PRSP geknüpft. Damit war ein neues Instrument geboren, das keineswegs nur die Beziehungen zwischen den Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) und den annähernd achtzig anspruchsberechtigten Entwicklungsländern auf eine neue Grundlage stellte, sondern für die Politik aller Geber zum Maßstab werden sollte.

PRSP steht für eine mittelfristige Entwicklungsstrategie, die, so der IWF, auf einem Prozess beruhe, „der die aktive Partizipation der Zivilgesellschaft, der NRO, der Geber und der internationalen Institutionen beinhaltet“, wobei „Strategie und Politik aus nationalen Debatten hervorgehen sollen, in denen insbesondere die Stimmen der Armen gehört werden“. Die IFI verstehen sich dabei als Dienstleister, die „im Prozess assistieren“.<sup>8</sup>

8 IMF, The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). A Factsheet, März 2001, [www.imf.org](http://www.imf.org), S. 3. IWF und Weltbank wirkten mit „by engaging in debates and consultations over policy and by providing analytical support and technical assistance as requested by national authorities“ (ibid.). „Zivilgesellschaftliche“ Beteiligung bezieht sich neben den üblich NRO grundsätzlich auch auf Gewerkschaften, lokal verankerte *grassroots*-Organisationen, Bauern- und Indigenenorganisationen, soziale, religiöse und professionelle Organisationen; vgl. Sara Grusky, The IMF and World Bank Initiate a New Reform Package. The Poverty Reduction Strategy Papers: An Initial NGO Assessment, Bread for the World Institute Debt & Development Dossier, Nr. 3, April 2000, [www.jubileeplus.org/analysis/reports/bread010600.htm](http://www.jubileeplus.org/analysis/reports/bread010600.htm) (Zugriff: 16.5.2002), S. 4.

Gleichzeitig sind es aber die *Executive Boards* von IWF und Weltbank, die über die Annahme des PRSP entscheiden, was wiederum Voraussetzung für den Schuldenerlass sowie für die Kredite der IFI ist. Konkret sind die Länder aufgefordert, zunächst ein Interim-PRSP (I-PRSP) zu erstellen, auf dessen Basis der „Decision Point“ der HIPC II-Initiative erreicht und erste Entschuldungsmaßnahmen ermöglicht werden. Für den entscheidenden „Completion Point“ der HIPC-Initiative sind dann sowohl das PRSP als auch erkennbare Fortschritte bei dessen Implementierung erforderlich. Die Strategie soll alle zwei bis fünf Jahre – ebenfalls partizipativ – überprüft werden, in den Zwischenjahren dokumentieren „PRSP Progress Reports“ den Stand der Umsetzung. Konzessionäre Hilfen von IWF und Weltbank können bereits auf der Basis von I-PRSPs und „PRSP Preparation Status Reports“ genehmigt werden, nach Erstellung des PRSP bilden die jährlichen „Progress Reports“ die Grundlage für weitere Kreditabkommen. Bis Anfang März 2003 hatten 24 Staaten ein PRSP vorgelegt (und weitere 24 ein I-PRSP), 14 Länder Afrikas (14 I-PRSPs), vier in Lateinamerika (0 I-PRSPs), drei in Europa und Zentralasien (6 I-PRSPs), zwei Länder Asiens (3 I-PRSPs) sowie eins im Mittleren Osten (1 I-PRSP).<sup>9</sup>

Die neue Strategie der Armutsbekämpfung gründet sich auf die beiden zentralen Elemente der Einführung und Sicherung einer demokratischen Herrschaftsordnung und der Vertiefung und des Ausbaus einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Beides sei harmonisch miteinander zu verbinden und verspreche, in gleicher Weise die Forderungen nach *good governance* und Demokratisierung, nach *ownership* und Partizipation, nach Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum, nach Liberalisierung und Privatisierung zu erfüllen. Tatsächlich stützt sich das PRSP-Konzept der Armutsbekämpfung nicht länger allein auf Wirtschaftsreformen, sondern verbindet diese explizit mit der Forderung nach einer im nationalen Rahmen selbstbestimmt, partizipativ und rechtsstaatlich gestalteten Politik, die dem Leitbild der Demokratie folgt. So heißt es im „Poverty Reduction Strategy Sourcebook“ der Weltbank, dass Partizipation, wie sie der PRSP-Prozess vorsehe, der Einbettung in und der Unterstützung durch demokratische Strukturen bedürfe; konkret genannt werden „electoral rules that mandate regular and fair competition between seekers of political office“, „the protection of the law to all citizens – and that can be guaranteed by an independent judiciary“, „parliamentary oversight mechanisms such as independent audit institutions“ sowie „access to information, and freedom of the media to investigate and report“. Auch die Verbindung von Demokratie und Armutsbekämpfung ist klar, denn: „Regular, free, and fair elections that can result in changes of government, and the right to stand for elections, are fundamental to empowering the poor.“<sup>10</sup>

Zwar hatten sich die von ihrem Mandat her „apolitischen“ IFI im Zuge der entwicklungspolitischen Aufwertung von *good governance* bereits gegen Ende der 1980er Jahre den politischen Dimensionen von Entwicklung geöffnet, doch fand erst im Rahmen des

9 World Bank, PRSP/I-PRSP/JSA Board Presentations by Region, 6. 3. 2003, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Zugriff: 21.3.2003); World Bank, Overview of Poverty Reduction Strategies, ohne Datum, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Zugriff: 21.3.2003).

10 World Bank, Poverty Reduction Strategy Sourcebook, Draft vom April 2001, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), S. 6, 11 (Zugriff: 16.5.2002).

PRSP-Konzepts mit den Forderungen nach *ownership* und Partizipation die Demokratisierung als entwicklungspolitisches Paradigma Eingang in die Programmatik von IWF und Weltbank. Allerdings geschah auch dies nur indirekt, so dass sich die Frage nach der praktischen Relevanz stellt – dies um so mehr, als Zielkonflikte und Widersprüche nicht zu übersehen sind. So ist im Sinne des politisch begrenzten Mandats „negative“ Demokratiehilfe, die Leistungen an die Erfüllung politischer Konditionen knüpfen würde, auch künftig kaum zu erwarten. Ähnliches gilt für die „positiven“ Maßnahmen. Ob über die nationale Armutsbekämpfungsstrategie politische Dezentralisierung, Justizreformen, die Beteiligung der Zivilgesellschaft oder die Durchsetzung der Bürger- und Menschenrechte zu erreichen sind, bleibt letztlich Sache der betroffenen Regierung. Und ob die Partizipation der Zivilgesellschaft im PRSP-Prozess tatsächlich mehr bedeutet als die einmalige Anhörung einiger großer Verbände und Nichtregierungsorganisationen, ebenso. Denn breite gesellschaftliche Partizipation gilt zwar konzeptionell als *conditio sine qua non* der neuen Armutsstrategien, doch haben IWF und Weltbank, ihrer weitgehenden Partizipationsrhetorik ausdrücklich keine Mindeststandards im Sinne prozeduraler Konditionalitäten folgen lassen.<sup>11</sup>

Dabei geht es nicht allein um prozedurale Fragen, sondern auch darum, welchen Einfluss gesellschaftliche Gruppen auf die inhaltliche Ausgestaltung der PRSP nehmen können. Ein öffentlicher Diskurs über Strukturanpassung etwa hätte in der Tat weitreichende demokratisierende Folgen – und würde eine beträchtliche Herausforderung für IWF und Weltbank und deren wirtschaftspolitische Programmatik darstellen. Die Rason der bislang extern vorgegebenen Strukturanpassungsmaximen kann so leicht in Konflikt mit den auf Selbstbestimmung zielenden Prinzipien des *ownership* und der Partizipation geraten, was das harmonisierende Bild einer komplementären Strategie arg in Mitleidenschaft ziehen würde.<sup>12</sup>

Für eine große Zahl der Nichtregierungsorganisationen ist schon jetzt offenkundig, dass es sich bei der neuen entwicklungspolitischen Strategie um reine Ideologie handelt – ein Verdikt, das in seiner Radikalität zumindest voreilig erscheint. Denn das PRSP-Konzept signalisiert mit seiner komplementären Strategie zur Förderung von Wirtschaft und Demokratie im Interesse der Armutsbekämpfung durchaus einen „potenziell signifi-

11 „It is for governments to decide whom to consult and how, and to determine the final content of their strategies. Each country needs to develop its participatory process in light of its unique circumstances and find an appropriate balance.“ IMF, IMF Lending to Poor Countries – How does the PRGF differ from the ESAF?, April 2001, [www.imf.org](http://www.imf.org), S. 3 (Zugriff: 20.3.2003). Explizite Bedingung ist lediglich die Beschreibung der Konsultationen in den PRSP; vgl. IMF, IDA, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experiences with Interim PRSPs and Full PRSPs, 26.3.2002, [www.imf.org](http://www.imf.org), S. 21, 26 (Zugriff: 16.5.2002).

12 So stellt etwa die UNCTAD angesichts der „tension between national ownership and policy conditionality“ skeptisch fest: „In effect, the country owns the technical process of policy formulation, but it still lacks the freedom which would release the creative potential of the approach.“ UNCTAD, National development strategies, the PRSP process and effective poverty reduction, in: UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2002, Juni 2002, Genf, [www.unctad.org](http://www.unctad.org) (Zugriff: 17.10.2002).

kanten Wandel“.<sup>13</sup> Es ist dieses Potenzial, das im Folgenden genauer unter die Lupe zu nehmen ist. Zwar sind drei Jahre nach seiner Inauguration die praktischen Erfahrungen noch begrenzt, doch hat sich sowohl in der entwicklungspolitischen Community als auch in der Wissenschaft bereits eine lebhafte Debatte entfaltet, die im Rahmen einer *desk study* zumindest eine Zwischenbilanz erlaubt. Diese soll an Hand zweier Fälle – Bolivien und Tansania – exemplarisch vertieft werden. Die beiden Länder bieten sich an, da sie im Rahmen der Strukturanpassung gemeinhin zu den *strong performers* zählen, im Zuge der „dritten Welle“ einen demokratischen Übergang eingeleitet und sich bereits sehr früh dem PRSP-Prozess verschrieben haben. Zur Illustration des Hintergrunds der neuen entwicklungspolitischen Strategie seien eingangs jedoch noch einmal in alle Kürze die Genesis und Rason sowohl der Demokratieförderung als auch der Armutsbekämpfung dargelegt.

## 2. Demokratieförderung und Armutsbekämpfung im Licht entwicklungspolitischer Konjunkturen

### 2.1. Demokratieförderung – ein neues Ziel

Die Förderung demokratischer Ordnungen kann einerseits auf eine lange Tradition zurückblicken, als entwicklungspolitisches Ziel und Instrument hingegen handelt es sich um ein relativ neues Phänomen. So fand nicht nur in Deutschland die Förderung von Demokratie und Menschenrechten erst Anfang der neunziger Jahre als eigenständiger Programm- und Projekttyp Eingang in die offizielle Entwicklungszusammenarbeit.<sup>14</sup> Im Anschluss an eine erste Neufassung der Vergabekonditionen im Jahre 1991 etablierte das BMZ 1996 fünf Kriterien – Achtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit, soziale Marktwirtschaft, Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns –, die damit auch als eigenständige Handlungsfelder der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Geltung erlangten. Ähnliches gilt für die Europäische Union, die ebenfalls 1991 in einer Reihe von EU-Richtlinien der Förderung demokratischer Ordnungen den Rang eines „overarching objective of foreign aid“ einräumte – mit Anreizen, Sanktionen und Klauseln, die in alle künftigen Kooperationsabkommen der Union einzufügen seien. Dies wurde im November 2000 insoweit bekräftigt, als der Europäische Rat und die Kommission vor dem Hintergrund der neuen globalen Entwicklungsprioritäten gemeinsam feststellten, dass auch die Bekämpfung der Armut nur dann erfolgversprechend sein könne, wenn sie sich auf funktionierende Demokratien stütze – die Förderung demokratischer Institutionen, guter Regierungsführung und von

13 Grusky, a.a.O. (Anm. 8), S. 2.

14 Vgl. Gero Erdmann, Eine zulässige Einmischung. Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit, in: E+Z, Jg. 41, Nr. 6, 2000, S. 160; Bernd Eisenblätter, Entwicklungspolitik ist Demokratiewirtschaft. Tagung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Caddenabia, 30. Oktober 2000.

Rechtsstaatlichkeit gehörten daher auch künftig zu den sechs prioritären Feldern der EU-Entwicklungspolitik.<sup>15</sup>

Gewiss hatten die etablierten Demokratien unter der Prämisse, die Welt nach dem eigenen Bilde formen zu wollen, auch zuvor schon demokratische Ordnungen in anderen Ländern favorisiert. Es war daher keine Frage, dass sie – etwa im „afrikanischen Jahr“ 1960 – mit dem Ende ihrer ganz und gar nicht demokratischen Kolonialherrschaft der staatlichen Unabhängigkeit auch ein demokratisches Fundament beizugeben suchten – was sich indes in den meisten Fällen als nur kurzlebiges Experiment erwies. Das war insofern zu verschmerzen, als im Zeichen der Modernisierungstheorie, die in den 1960er und bis in die 1970er Jahre das entwicklungspolitische Geschehen bestimmte, für eine originäre Förderung von Demokratien ebenso wenig Platz war wie im Zeichen des Kalten Krieges, der ein sehr utilitaristisches Verhältnis des demokratischen Westens zu allen Schattierungen auch undemokratischer Regime nahe legte. Demokratie galt im Sinne des Freiheitspostulats vornehmlich als Waffe im ideologischen Kampf gegen den real existierenden Sozialismus, nicht jedoch als Instrument zur praktischen Unterminierung despotischer Herrschaften, solange sie, wie etwa in Guatemala, Zaire oder Süd-Korea, im Kalten Krieg treue Dienste leisteten. Hier fehlten – so das technokratische Modernisierungspostulat, das sich unter der Hand in ein nicht minder ideologisches Exkulpationsargument wandelte – die elementaren ökonomischen, kulturellen und institutionellen Voraussetzungen für die Einführung von Demokratien. Erst habe wirtschaftliche Entwicklung stattzufinden – nach damaligem Verständnis und in der ganz überwiegenden Praxis unter der lenkenden Hand dirigistischer sowie im Zweifel auch autoritärer „Entwicklungsstaaten“ –, erst dann könne sich eine demokratische Ordnung entfalten.

Das galt allerdings nicht für die ebenso autoritären Staaten „sozialistischer Orientierung“, zumal dann, wenn diese Orientierung ein Bündnis mit der Sowjetunion einschloss. Sie wurden sehr nachhaltig und auf sehr eigene Weise mit Demokratisierungsforderungen konfrontiert:

„In the 1950s and 1960s the CIA was the primary U.S. government agency engaged in what became known as democracy promotion in the 1980s.“<sup>16</sup>

Dazu gehörte die verdeckte Unterstützung politischer Parteien, Gewerkschaften, Studenten- und Frauenorganisationen – also all dessen, was heute unter „Zivilgesellschaft“ firmiert – sowie der Print- und der elektronischen Medien. Was damals im Kalten Krieg und im Kampf gegen die Sowjetunion verdeckt geschah, erfolgt seit den 1980er Jahren offen und im uneingeschränkten Vertrauen auf die nunmehr universale Geltung der propagierten Werte. Dabei stand – Ironie des Schicksals – der letzte veritable Kalte Krieger in

15 Carlos Santiso, *Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 3, 2002, S. 108, 111. Vgl. auch Richard Youngs, *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford (University Press), 2001.

16 Elizabeth Cohn, Michael J. Nojeim, *Promoting Democracy*, in: David W. Deut (Hg.), *U.S.-Latin American Policymaking – A Reference Handbook*, Westport/London, 1995, S. 466.



Gestalt des amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan Pate.<sup>17</sup> Mit seiner Doppelstrategie aus aktiver Aufrüstungs- und demokratisierender Diversionsstrategie suchte er die sozialistischen Regime dort landen zu lassen, wo sie ausweislich seiner legendären Sprechprobe hingehörten: auf dem Müllhaufen der Geschichte. Und als Testfeld wählte er jene Länder der westlichen Hemisphäre, wo die Herausforderung am sichtbarsten und der Erfolg am wahrscheinlichsten war, allen voran Nikaragua.<sup>18</sup>

Doch damit nicht genug, schon damals hatte das Bekenntnis zur Ausbreitung demokratischer Ordnungen zumal in den USA immer auch eine innenpolitische Konnotation – zur Legitimation einer interventionistischen Außenpolitik. Das galt seinerzeit unter Ronald Reagan, wie neben anderen der ehemalige CIA-Direktor, William Colby, 1982 in der *Washington Post* freimütig einräumte: „It is not necessary to turn to the covert approach. Many of the programs which in the late 1950s were conducted as covert operations now are conducted quite openly, and consequently without controversy.“<sup>19</sup> Es gilt in ähnlicher Weise aber auch heute, wo der Krieg gegen den Irak mangels überzeugender Bedrohungsszenarien dem edlen Ziel einer demokratischen Befreiung des Irak und – als sei dies noch nicht genug – der arabischen Welt in ihrer Gesamtheit dient. Der einzige – wenn auch nicht unerhebliche – Unterschied zwischen Reagan und Bush: Galt Demokratisierung damals als Argument, um potenziellen militärischen Verwicklungen aus dem Weg zu gehen, so trifft heute das genaue Gegenteil zu – Demokratisierung als ideologische Rechtfertigung einer militärischen Aggression.<sup>20</sup>

Das Demokratisierungspostulat war folglich in seinem Ursprung nicht entwicklungs-, sondern außenpolitisch motiviert und gewann erheblich an Schubkraft, als sich im Zuge der „dritten Demokratisierungswelle“ unerwartet neue Möglichkeiten eröffneten. Demokratiehilfe wurde zu einem wichtigen Feld außen- sowie in der Folge auch entwicklungspolitischer Aktivitäten der westlichen Demokratien, versprach deren Ausbreitung im Einklang mit dem eigenen Selbstverständnis und im Vertrauen auf die größeren Problemlösungskapazitäten von Demokratien doch eine Förderung der politischen und wirtschaftli-

17 Vgl. hierzu Thomas Carothers, *Taking Stock of Democracy Assistance*, in: Michael Cox, John Ikenburry, Takashi Inoguchi (Hg.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford (University Press), 2000, S. 182-186.

18 In der camouflierenden Sprache der offiziellen Entwicklungspolitik liest sich das heute so: „In countries where political elites were not committed to democratic reforms, USAID and its partners increasingly worked to support NGOs whose various advocacy activities help define ‚civil society‘ – the political space of citizen participation.“ USAID DG Office: *History of USAID DG Activities*, [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov) (Zugriff: 19.5.2003).

19 Zit. nach Cohn, Nojeim, a.a.O. (Anm. 16), S. 467.

20 Vgl. zur Reagan-Ära *ibid.*, S. 474: „Through promoting democracy, the United States can take an active, long-term role in other countries, without raising potential problems of military entanglements.“ Und weiter: „While direct military intervention and covert operations are viewed negatively by most U.S. citizens, democracy promotion offers another, more attractive option. [...] Antiinterventionists also were put on the defensive because they were placed in the position of appearing to oppose democracy.“

chen Kooperationschancen sowie des friedlichen Zusammenlebens.<sup>21</sup> Der einstige Staatssekretär im US-Außenministerium, Strobe Talbott, kleidete dieses Motivbündel auf dem Höhepunkt der Demokratisierungspolitik während der Clinton-Ära in die klassische Formel, dass die Förderung und Sicherung der Demokratie in anderen Ländern die einzigartige Chance böte, „that American values and interests reinforce each other.“<sup>22</sup>

Aber auch von genuin entwicklungspolitischer Seite hatten sich im Übergang zu den 1990er Jahren Veränderungen vollzogen, die den politischen Rahmenbedingungen der Entwicklung ein größeres Gewicht einräumten. Das galt zum einen für die Entwicklungstheorie, wo die von klassischen Repräsentanten der Modernisierung wie Seymour Martin Lipset oder Jagdish Bhagwati propagierte Präferenz für ökonomische Entwicklung zunehmend in Frage gestellt wurde – bis hin zu der These, dass für die ökonomische die politische Entwicklung entscheidend sei. Und es galt für die Entwicklungspraxis, wo nach den Erfahrungen mit der ersten Generation einer rein makroökonomisch und dezidiert antietatistisch ausgerichteten Strukturanpassungspolitik eine Rückbesinnung auf die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess erfolgte. Hier spielte die Weltbank und die von ihr Ende der 1980er Jahre erhobene Forderung nach *good governance* eine Schlüsselrolle. Darunter versteht sie heute offiziell:

„We define governance as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good. This includes (i) the process by which those in authority are selected, monitored and replaced, (ii) the capacity of the government to effectively manage its resources and implement sound policies, and (iii) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.“<sup>23</sup>

Es geht folglich bei guter Regierungsführung in einem entwicklungspolitisch instrumentellen Sinne vor allem um die effiziente und verantwortungsbewusste Verwendung begrenzter Ressourcen, was allerdings – insoweit besteht durchaus eine enge Verbindung zum Demokratiepостulat – am ehesten in demokratischen Ordnungen zu gewährleisten sei. Gleichwohl sind der originäre Adressat der Staat und dessen Leistungsfähigkeit; die „Zivilgesellschaft“ trat erst im Verlauf der 1990er Jahre hinzu. Deren Einbeziehung wurde gleichsam zum Markenzeichen der gegenwärtigen Präsidentschaft von James Wolfensohn. Obwohl – oder besser: gerade weil – nicht nur die Intransigenz regierungsamtlicher Leistungsempfänger, sondern insbesondere auch die gesellschaftlichen Proteste gegen die damit einher gehenden Auflagen das Entwicklungsprogramm der Weltbank in Frage

21 Vgl. hierzu Eberhard Sandschneider, Demokratieförderung von außen, in: Internationale Politik, Nr. 5, 1997, S. 13; Peter Burnell, Democracy Assistance: Origins and Organizations, in: ders. (Hg.), Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization, London (Frank Cass), 2000, S. 34-48.

22 Strobe Talbott, Democracy and the National Interest, in: Foreign Affairs, Jg. 75, Nr. 6, 1996, S. 49. In der Nationalen Sicherheitsstrategie der Clinton-Administration hieß es dazu ausführlicher: „The core of our strategy is to help democracy and free-markets expand and survive in other places where we have the strongest security concerns and where we can make the greatest difference. This is not a democratic crusade; it is a pragmatic commitment to see freedom take hold where that will help us most. Thus, we must target our efforts to assist states that assist our strategic interest [...]“. The White House (Hg.), A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, Februar 1996, [www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm](http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm) (Zugriff 20.5.2003).

23 World Bank Institute, Thematic Programs: Governance, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Zugriff: 15.5.2003).

stellten, suchte er gezielt eine Verständigung mit den inoffiziellen Sektoren. So hieß es auf der Weltbanktagung im September 1997:

„We must listen to stakeholders. Our partnerships must be inclusive – involving [...] labor organisations, NGOs, foundations and the private sector.“<sup>24</sup>

An praktischen Schritten folgte, dass bei der Erstellung der „Country Assistance Strategies“ der Weltbank nicht länger allein Vertreter der Regierungen, sondern auch der jeweiligen Zivilgesellschaften konsultiert wurden, oder dass mit der 1997 eingeleiteten „Structural Adjustment Participatory Review Initiative“ (SAPRI) erstmals die Folgen der Strukturanpassung aus Sicht der Betroffenen analysiert und bewertet wurden.<sup>25</sup> Im gleichen Jahr erweiterte die Weltbank ihr Verständnis von Partizipation um die Komponente nationaler *ownership*: „Development requires much too much sustained political will to be externally imposed. It *cannot* be donor-driven.“<sup>26</sup> Damit war der Resonanzboden geschaffen, auf dem sich die Konzepte von *ownership* und Partizipation entfalten konnten, wie sie 1999 schließlich Eingang in die neue Armutsbekämpfungsstrategie fanden.

Zweifellos stellt das Bemühen, die Betroffenen zu Wort kommen zu lassen und auch das Arkanum regierungsoffizieller Verhandlungen über die Strukturanpassung dem kritischen Auge der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, einen Fortschritt dar. Gleichwohl bleiben Zielkonflikte. Zwar haben die Weltbank und die sie tragenden Geber erkannt, dass die von ihnen propagierten schmerzhaften und kontroversen Wirtschaftsreformen nur dann eine Chance haben, wenn Politik und Gesellschaft auf Seiten der Empfänger sie aktiv mit tragen. Insoweit sind *ownership* und Partizipation unverzichtbar, denn „despite its protestations of being ‚apolitical‘, the World Bank has a stake in seeing an enabling political environment for its economic policy“.<sup>27</sup> Auf der anderen Seite jedoch soll der kritische Geist tunlichst in der Flasche höherer wirtschaftspolitischer Einsicht verbleiben, was zugleich die Grenzen der mit den Begriffen *ownership* und Partizipation avisierten demokratischen Selbstbestimmung markiert. Kritischen Stimmen zufolge bleibt diese damit – trotz allen politisierenden Wandels – letztlich ebenso prozedural wie viele der demokratischen Ordnungen, die sich im Zuge der „dritten Welle“ etabliert haben: „[T]he political imperative of democracy promotion is treated as simply a technical and supplementary element, only mobilized to reinforce the prevailing economic catechism of export-oriented free markets with little state intervention.“<sup>28</sup>

24 Zit. nach Julie Hearn, *Foreign Aid, Democratisation and Civil Society in Africa: a Study of South Africa, Ghana and Uganda*, University of Sussex, Institute of Development Studies (Discussion Paper 368), 1999, S. 11.

25 Eine Initiative, von der sich die Weltbank allerdings schnell wieder verabschiedete, als sie zu wenig schmeichelhaften Ergebnissen gelangte.

26 Zit. nach Christy Thornton, *Change and Stagnation in World Bank Poverty Programs*, Spring 2002, Columbia University, New York, [www.columbia.edu/cu/cssn/cssa/spr02/thornton-world-bank.html](http://www.columbia.edu/cu/cssn/cssa/spr02/thornton-world-bank.html), S. 32 (Zugriff: 30.10.2002).

27 Hearn, a.a.O. (Anm. 24), S. 11.

28 So Béatrice Hibou, *The World Bank: Missionary Deeds (and misdeeds)*, in: Peter J. Schraeder (Hg.), *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, Boulder (Lynne Rienner), 2002, S. 174.

Vor dem gleichen Dilemma steht auch die Demokratiehilfe. Sie soll einerseits die Welt nach dem Bilde der demokratischen Erfolgsgeschichten in der nördlichen Hemisphäre schaffen. Andererseits aber kann sie auch Ausgangspunkt demokratisch legitimerter grundstürzender Veränderungen sein, die etwa – wie seinerzeit bei den ersten freien Wahlen in Algerien – islamistischen Kräften zum Durchbruch verhelfen. Demokratiehilfe gleicht mithin einer Gratwanderung. So sagen ihr kritische Stimmen nur sehr begrenzte prozedurale Ziele auf Kosten wirklicher Partizipation nach:

„The immediate purpose of US intervention in national democratization movements was to gain influence over and to try to shape their outcomes in such a way as to preempt more radical political change, to preserve the social order and international relations of asymmetry. Beyond this immediate purpose, the new political intervention is aimed at advancing the agenda of the transnational elite – consolidation of polyarchic political systems and neo-liberal restructuring. It seeks to develop technocratic elites and transnational kernels in intervened countries who will advance this agenda through the formal state apparatus and through the organs of civil society in their respective countries.“<sup>29</sup>

Das schlägt sich auch in der Förderung der „Zivilgesellschaft“ nieder, wo die USA traditionell eine führende Rolle bekleiden: Auf sie entfielen zumindest in der Clinton-Ära 85% aller Leistungen, mit dem in der Tat begrenzten – wenn auch keineswegs verwerflichen – Ziel, politische Entscheidungen dem öffentlichen Diskurs zu öffnen und die Verantwortung der politischen Akteure gegenüber ihren Bürgern zu erweitern. In diesem Sinne, so ermittelte eine empirische Untersuchung zu Afrika, erfuhren die meisten Unterstützung solche Organisationen der Zivilgesellschaft, die liberale Demokratien und ökonomischen Liberalismus propagieren:

„The most popular civil society actors in terms of democracy assistance were formal, urban-based, professional, elite advocacy NGOs. [...] Donors are not funding the popular sectors of society, but are strengthening a new African elite committed to the promotion of a limited form of procedural democracy and structural-adjustment-type economic policies in partnership with the West.“<sup>30</sup>

Eine solche Demokratisierungspolitik mit der begrenzten Reichweite eines *social engineering* läuft indes leicht Gefahr, ihr Ziel zu verfehlen, denn die sozialen Ungleichheiten und ökonomischen Ungerechtigkeiten, auf denen die alten Regime ruhten, werden weithin ausgeblendet. Eine erfolgreiche demokratische Transformation jedoch erfordert „radical, almost revolutionary change“ und mehr noch: „The strategic problem of transition is to get to democracy without being either killed by those who have arms or starved by those who control productive resources.“<sup>31</sup> Im Unterschied zur traditionell praktizierten Entwicklungszusammenarbeit stellt Demokratiehilfe eine unmittelbare Intervention in das jeweilige Herrschaftsgefüge dar und wird damit tendenziell zur Bedrohung jener politischen Kräfte, die sich gerade an der Macht befinden. Das gilt natürlich ganz unmittelbar,

29 So etwa William I. Robinson, *Promoting polyarchy. Globalization, US intervention, and hegemony*, Cambridge (University Press), 1996, S. 318f.

30 Hearn, a.a.O. (Anm. 24), S. 4. Vgl. auch Julie Hearn, Mark Robinson, *Civil Society and Democracy Assistance in Africa*, in: Burnell, a.a.O. (Anm. 21), S. 241-262.

31 So Adam Przeworski, zit. nach Marina Ottaway, *From Political Opening to Democratization?*, in: dies. (Hg.), *Democracy in Africa. The Hard Road Ahead*, Boulder, Col (Lynne Rienner), 1997, S. 2.

wenn oppositionelle Parteien und gesellschaftliche Organisationen Unterstützung erfahren, nach dem Motto „level the playing field“.<sup>32</sup> Es gilt aber auch dann, wenn es um vordergründig neutrale Aktivitäten wie Wahlbeobachtungen oder eben um die Partizipation der „Zivilgesellschaft“ – und zumal der „Armen“ als am stärksten Benachteiligte – an der *domaine reservée* regierungsamtlicher Entscheidungen geht.

Doch selbst wenn solche Zielkonflikte, *ceteris paribus*, außer Acht gelassen werden, bleibt das Problem staatlicher Leistungsfähigkeit, denn wie können Demokratisierung und *good governance* propagiert und umgesetzt werden, wenn die Adressaten sich zwar mit den Symbolen staatlicher Autorität schmücken, diese in der Praxis aber jenem Zerfall preisgegeben ist, für die sich der Begriff „state failure“ eingebürgert hat. An der mangelnden Absorptionskapazität ist bereits manches Demokratisierungsprojekt gescheitert, denn:

„Poor countries need democracy, but the democratic institutions and processes they can afford are limited, different from those in use in the established industrial democracies, and probably less than ideal.“<sup>33</sup>

„Capacity-building“ ist folglich eine wesentliche Voraussetzung von *ownership* und Partizipation – ein ebenfalls alles andere als technokratischer Prozess. Allerdings hat in der Vergangenheit die Unterstützung politischer Parteien oder von Nichtregierungsorganisationen mit technischer Ausrüstung und Finanzmitteln gerade unter den westlich favorisierten Kandidaten allzu oft sowohl eine Empfängermentalität als auch Erwartungen an Standards entstehen lassen, die jeden Kontakt mit der sie umgebenden gesellschaftlichen Realität vermissen lassen. Auch wenn sich solche Organisationen aus dergestalt nahegelegten Gründen leicht auf die politische Agenda ihrer Förderer verpflichten lassen, bleibt doch eine unangenehme Folge: Kaum ziehen sich die Geber zurück, brechen sie als weit hin artifizielle Gebilde zusammen.

Schließlich ist auch nach dem Paradigmenwechsel der 1980er Jahre durchaus offen, ob die Politisierung der Entwicklungspolitik durch das Demokratisierungspostulat der Partizipation tatsächlich die angestrebte „enabling political environment“ für ökonomische Rationalität im allgemeinen und die von der Weltbank präferierten Vorstellungen im besonderen schafft. Zwar haben Bhagwati „cruel choice“ zwischen Demokratie und Kapitalakkumulation oder Alexander Gerschenkrons These, dass nachholendes kapitalintensives Wachstum im Zweifel autoritärer staatlicher Interventionen bedürfe, keine Konjunktur mehr. Aktuell gilt, dass sich Demokratie und freie Märkte wechselseitig verstärken. Allerdings sind empirische Evidenz und wissenschaftliche Theorie auch heute alles andere als eindeutig. So wird im Sinne der Komplementarität argumentiert, dass politische Freiheitsrechte am ehesten wirtschaftliche Entfaltung sicherten, während Konflikte darin gesehen werden, dass Demokratie mit dem Gleichheitspostulat und Kapitalismus

32 Sarah E. Mendelson, Democracy Assistance and Political Transition in Russia. Between Success and Failure, in: International Security, Jg. 25, Nr. 4, 2001, S. 74.

33 Marina Ottaway, Theresa Chung, Toward a New Paradigm, in: Journal of Democracy, Jg. 10, Nr. 4, 1999, S. 100.

mit dem Effizienzpostulat auf grundlegend verschiedenen Prinzipien basierten, oder dass autoritäre Systeme viel eher in der Lage seien, Konsumverzicht zugunsten notwendiger Investitionen durchzusetzen. Konsens besteht allenfalls in der Beobachtung, dass zwar wirtschaftliche Entwicklung Demokratie, nicht aber umgekehrt Demokratie wirtschaftliche Entwicklung „begründet“, womit allerdings wenig mehr als ein in historischen Epochen zu messender Zusammenhang hergestellt ist, der kaum politische Entscheidungen anzuleiten vermag.<sup>34</sup>

Es bleiben folglich eine Reihe von Zielkonflikten und Unwägbarkeiten, die den Erfolg des harmonisierenden Projekts der Verbindung von demokratisierender und marktwirtschaftlicher Strukturanpassung im Interesse der neuen Armutsbekämpfungsstrategie durchaus in Frage zu stellen vermögen.

## 2.2. Armutsbekämpfung – ein altes Problem

Seit der damalige Weltbankpräsident Robert McNamara in den 1970er Jahren die Strategie der Grundbedürfnisbefriedigung ausrief, prägt die Armutsproblematik die internationalen entwicklungspolitischen Diskussionen. Dabei wurde das Problem im Laufe der politischen Konjunkturen regelmäßig (wieder-) entdeckt, mit neuen Begrifflichkeiten erfasst und mit neuen Strategien versehen – ohne dass sich nachhaltige Erfolge für die Betroffenen zeigten. Mit dem PRSP-Ansatz haben nun die Washingtoner Finanzinstitutionen den neuesten Aufschwung der Armutsdiskussion eingeleitet, der sich im Selbstverständnis der Weltbank in einen langfristigen strategischen Wandel einordnet:

„In den 1950er und 1960er Jahren wurden vielfach massive Investitionen in physisches Kapital und Infrastruktur als die wichtigste Maßnahme zur Entwicklungsförderung angesehen. In den 1970er Jahren erkannte man zunehmend, daß physisches Kapital allein nicht genügte und dem Bildungs- und Gesundheitsbereich eine ebenso große Bedeutung zukam. [...] In den 1980er Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt infolge der Schuldenkrise, der weltweiten Rezession und der entgegengesetzten Erfahrungen in Ostasien, Lateinamerika, Südasien und den afrikanischen Ländern südlich der Sahara erneut. Besonderes Gewicht wurde darauf gelegt, das wirtschaftliche Management zu verbessern und den Marktkräften freiere Hand zu lassen. *Der Weltentwicklungsbericht 1990: Armut* propagierte eine zweigeteilte Strategie: Förderung des arbeitsintensiven Wachstums durch eine offene Wirtschaftspolitik und Infrastrukturinvestitionen sowie die Grundversorgung der Armen im Gesundheits- und Bildungswesen. In den 1990er Jahren rückten die Regierungsführung und Institutionen in den Mittelpunkt, wie auch Fragen und Probleme des Ausgeliefertseins der Armen auf lokaler und nationaler Ebene.“<sup>35</sup>

In den ersten zwei Jahrzehnten der Nachkriegszeit spielte die Armut in der Tat keine Rolle. Weder taucht sie in den *Articles of Agreement* der Weltbank noch in ihren Publikationen auf. Auch wenn US-Präsident Truman schon 1949 von „grinding poverty“ sprach, die

34 Vgl. Juliet Johnson, In Pursuit of a Prosperous International System, in: Schraeder, a.a.O. (Anm. 28), S. 32-34, 39.

35 Weltbank, Bekämpfung der Armut. Weltentwicklungsbericht 2000/2001, Bonn (UNO-Verl.), 2001, S. 7.

es zu bekämpfen gelte, übrigens schon damals „by helping [them] to help themselves“,<sup>36</sup> und die Weltbank in den 1950er Jahren begann, „Entwicklungskredite“ zu vergeben, so finanzierten diese doch primär kapital- und technologieintensive Infrastrukturprojekte, um im Sinne des modernisierungstheoretischen Modells über einzelne Entwicklungsprojekte an strategischen Stellen den notwendigen Anschub für ein sich selbst tragendes Wachstum zu geben.<sup>37</sup> Generell übersetzte sich Entwicklung mit (industriellem) Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung bedurfte dem *trickle down*-Mechanismus folgend keiner eigenständigen Förderung.

Dies änderte sich in den 1970er Jahren. Mit der von Weltbankpräsident McNamara geprägten Strategie der „Grundbedürfnisbefriedigung“ entdeckte die internationale Entwicklungsgemeinschaft die Armut als explizites Thema.<sup>38</sup> 1973 erklärte McNamara die Bekämpfung absoluter Armut zur Hauptaufgabe der Entwicklungspolitik. Im Zentrum sollte die gezielte entwicklungspolitische Interventionen zu Gunsten der absolut Armen, insbesondere auf dem Land, stehen. Statt von „armen Ländern“ war nun von „den Armen“ als Individuen die Rede. Mit der Kritik an einer reinen Wachstumsfixierung, die bereits 1969 der „Pearson-Bericht“ formuliert hatte, verband sich auch die Forderung nach Umverteilung. „Redistribution With Growth“ lautete der Titel einer Weltbankpublikation von 1974. McNamaras Initiative prägte die entwicklungspolitischen Diskussionen der 1970er Jahre: „By the late 1970s, everyone involved in development was talking, writing, and structuring policies about poverty issues.“<sup>39</sup> Dabei zeigte bereits das Grundbedürfniskonzept der deutschen Bundesregierung von 1978 die heute erneut betonten Zusammenhänge von Armutsbekämpfung und Partizipation auf, wenn die „Schaffung von Institutionen, die eine aktive Beteiligung der armen Bevölkerung am Entwicklungsprozeß ermöglichen“, als wesentliches Element nationaler Grundbedürfnisstrategien bezeichnet wird.<sup>40</sup>

Die 1980er Jahre sind demgegenüber durch eine Verengung auf die primär makroökonomische Programmatik der Strukturanpassung und Stabilisierung gekennzeichnet. Mit dem Aufschwung von Monetarismus und Neoklassik in den Wirtschaftswissenschaften, deren entwicklungspraktische Umsetzung die Schuldenkrise ermöglichte (und auch nahelegte), verlor Armutsbekämpfung ihren eigenständigen Platz. Die Idee des *trickle down*-Effekts erlebte eine Renaissance – nun waren es die neoliberalen Wirtschaftsreformen, die

36 Zit. Reinold E. Thiel, Hindernisse bei der Armutsbekämpfung, in: E+Z, Jg. 37, Nr. 5-6, Mai/Juni 1996, S. 131.

37 Vgl. Martha Finnemore, National Interests in International Society, Ithaca/London (Cornell Univ. Press), 1996, S. 92-97; Ravi Kanbur, Income Distribution and Development, 1997, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Zugriff: 30.10.2002), S. 3.

38 Vgl. Detlef Schwefel, Grundbedürfnisse und Entwicklungspolitik, in: E+Z, Jg. 19, Nr. 6, Juni 1978; Paul P. Streeten, Mabub ul Haq, Grundbedürfnisse und Wachstum: Ein Widerspruch?, in: E+Z, Jg. 19, Nr. 12, Dezember 1978; Finnemore, a.a.O. (Anm. 37), S. 107ff.

39 Finnemore, a.a.O. (Anm. 37), S. 97.

40 Das Grundbedürfniskonzept der Bundesregierung, in Auszügen dokumentiert in: E+Z, Jg. 19, Nr. 12, Dezember 1978, S. 11.

simultan zu Wachstum und sozialem Fortschritt führen sollten.<sup>41</sup> Als Paradebeispiel dienten die Entwicklungserfolge der asiatischen „Tiger“, die als nachträglicher Beweis der Modernisierungstheorie herangezogen wurden. Mit der Dominanz der Strukturanpassung wurde der IWF *de facto* zum zentralen Akteur multilateraler Entwicklungspolitik.

Die Erfahrungen mit den Strukturanpassungsprogrammen riefen jedoch eine schnell wachsende Kritik auf den Plan. 1987 betonte die UNICEF in ihrer Studie „Adjustment with a Human Face“ die gravierenden sozialen Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik und mahnte eine soziale Abfederung an. Im selben Jahr war es Weltbankpräsident Barber Conable, der die Bank „rededicated“ [...] to the „fight against poverty“,<sup>42</sup> während das UN Entwicklungsprogramm (UNDP) das Konzept der „Menschlichen Entwicklung“ entwickelte. Die „Wiederentdeckung der Armut“ kulminierte 1990 in den weitgehend ähnlichen Entwicklungsberichten von Weltbank und UNDP, die eine Abkehr von der rein marktorientierten Strukturanpassungspolitik hin zu einer wieder verstärkt auf die Armen orientierten internationalen Entwicklungspolitik „mit menschlichem Antlitz“ signalisierten.<sup>43</sup>

Den Zielkonflikten zwischen makroökonomischen Liberalisierungsreformen einerseits und armutsorientierter Staatsintervention andererseits trat die Weltbank mit einer dualen Strategie entgegen, die die beiden „klassischen“ Armutsbekämpfungskonzepte „Grundbedürfnisorientierung“ und „Hilfe zur Selbsthilfe“ mit einer fortgesetzten Betonung von Wachstum und *trickle down* verband. Vor allem galt es, Wachstum arbeitsintensiv zu gestalten sowie die negativen „sozialen Kosten“ der Strukturanpassung abzufedern. Das hieß konkret, „that only by shifting resources toward more efficient tradable, pro-rural, labor-intensive sectors would growth occur and the poor benefit“.<sup>44</sup> Auch der IWF hatte unter dem Konzept des *high-quality growth* inzwischen Armutsreduktion und Chancengleichheit zum Teilziel seiner Arbeit erklärt.<sup>45</sup> Konkret begann die Weltbank ab 1993 mit der Durchführung partizipatorischer Armutsanalysen (*Participatory Poverty Assessments*), um

41 Vgl. Stephan Haggard, Markets, Poverty Alleviation, and Income Distribution: An Assessment of Neo-liberal Claims, in: Ethics & International Affairs, Jg. 5, 1991, S. 176. „Die Entwicklungsdiskussion der 80er Jahre war [...] hauptsächlich eine Debatte um die Strukturanpassungsprogramme. ‚Liberalisierung‘, ‚Deregulierung‘, ‚Privatisierung‘ waren die neuen Leitbegriffe. Nach den Lehrbuchweisheiten der Mainstream-Ökonomie sollte sich der Staat darauf beschränken, die innere und äußere Sicherheit zu garantieren und die Rahmenbedingungen auf den Faktorenmärkten zu setzen.“ Dirk Messner, Staat und Entwicklung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 40, Nr. 11, November 1995, S. 1339.

42 Thornton, a.a.O. (Anm. 26), S. 27. In den Worten der offiziellen Weltbankgeschichtsschreibung: „External criticism surged after 1985, much of it centered on the austerity of the adjustment effort.“ Zit. nach *ibid.*, S. 26.

43 Weltbank, Die Armut. Weltentwicklungsbericht 1990, Bonn (UNO-Verl.), 1990; UNDP, Human Development Report 1990, New York u.a. (Oxford University Press), 1990. Vgl. auch Jörg Goldberg, Allmachtsphantasien der Weltbanker. Bilanz einer Dekade der Armutsbekämpfung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 45, Nr. 1, Januar 2000, S. 108.

44 World Bank, Poverty Reduction in the 1990s: An Evaluation of Strategy and Performance, 2000, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), S. 5 (Zugriff: 30.10.2002).

45 Vgl. Sanjeev Gupta u.a., The IMF and the Poor, in: Raundi Halvorson-Quevedo, Harmut Schneider (Hg.), Waging the Global War on Poverty. Strategies and Case Studies, Paris (OECD), 2000, S. 89.



die menschlichen und sozialen Dimensionen von Entwicklung systematisch zu beleuchten und die Rolle der Armen als Akteure in den Vordergrund zu stellen – die ersten Verknüpfungen der Armuts- und Demokratiethematik zeichneten sich ab.

Angesichts der von dieser erneuten Fokussierung auf Armut weitgehend unberührten Kontinuität der Strukturanpassungsprogrammatik konnte allerdings die Weltbank die Kritik am auch ihre Arbeit prägenden Washingtoner Konsens nicht besänftigen. Diese konzentrierte sich auf den Dualismus von Wirtschafts- und Sozialpolitik, da nunmehr die Anforderungen von Strukturanpassung und makroökonomischer Stabilität als unabhängiger Rahmen je konkreter Armutsprogramme behandelt wurden. Es hatte sich „eine Zweigleisigkeit von wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen [entwickelt], die zumeist unverbunden nebeneinander standen und sich nicht selten direkt widersprachen: die klassische, an marktradikalen [...] Prinzipien orientierte Strukturanpassungspolitik einerseits und gezielte Programme der Armutsreduzierung andererseits. Dies hat vielfach dazu geführt, dass nichts funktionierte.“<sup>46</sup>

Die Strategien, mit denen die Weltbank ab 1995 der weiterhin scharfen internen und externen Kritik entgegentritt, weisen bereits in die Richtung der späteren PRSP-Initiative. So forcierte im Rahmen des „strategic compact“-Ansatzes die Weltbank neue „Partnerschaften“ mit NRO, Geber- und Nehmerländern. Im Februar 1996 erschien das „Participation Sourcebook“, das neben einer ausführlichen Diskussion von Methoden zur Förderung der Partizipation in Entwicklungsprojekten erstmalig die Aufmerksamkeit auf die Frage lenkte, „what poverty means to the poor“, ein Ansatz, der in die „Voices of the Poor“-Studie der Weltbank mündete, die wiederum zur Grundlage des Weltentwicklungsberichts 2000 wurde.<sup>47</sup> Gleichzeitig betonte der Weltbankpräsident schon 1996 ein „neues Paradigma“ für Entwicklung, das die „sozialen Grundlagen“ des Entwicklungsprozesses hervorhebt und einen „breiteren, besser integrierten Ansatz“ einfordert.<sup>48</sup> Es ist aber nicht die Weltbank allein, die den erneuten Aufschwung der Armutsthematik in den 1990er Jahren bestimmte. Auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 erhob die Staa-

46 Jörg Goldberg, Front gegen die Armut? Neue Strategien der Bretton-Woods-Institutionen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 45, Nr. 4, April 2000, S. 459. Vgl. auch Tilmann Elliesen, Weltbank-Programme in der Kritik: „Armutsproduktion durch Strukturanpassung“, in: E+Z, Jg. 43, Nr. 7, Juli 2002. Auch die Weltbank selbst resümiert eine alles andere als konsistente Umsetzung der Armutsorientierung; so konstatiert ein Evaluationsbericht für die „Country Assistance Strategies“ (CAS) der Weltbank in den 1990er Jahren: „The central focus of all CAS documents is growth. Nearly 80 percent of those reviewed identified broad-based growth as critical to sustainable poverty reduction, although fewer than 10 percent made any explicit reference to labor-intensive growth. [...] [T]he CAS review found surprisingly limited differentiation in the policy agenda across CASs [...]. Over 90 percent of CASs recommend a strategy of macro-stability, liberalization, and trade and tariff reform to support broad-based growth. [...] The implicit assumption seems to be that growth resulting from macroeconomic stability and improved resource allocation will automatically lead to increased incomes and employment for the poor and non-poor alike [...]“ World Bank, Poverty Reduction in the 1990s, a.a.O. (Anm. 44), S. 10ff.

47 Im Rahmen der „Voices of the Poor“-Initiative sollte in über 60.000 Interviews erfasst werden, was die Armen über Armut denken. Vgl. Thornton, a.a.O. (Anm. 26), S. 34.

48 Zit. nach *ibid.*, S. 31f, alle Übersetzungen fremdsprachiger Zitate wurden von den Autoren besorgt.

tengemeinschaft die globale Beseitigung der Armut zum „ethischen, sozialen, politischen und ökonomischen Imperativ“. Mit dem Papier „Shaping the 21<sup>st</sup> Century“ brachte auch der Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD ein Jahr später die armutsorientierten „Internationalen Entwicklungsziele“ auf die Agenda. Die Vereinten Nationen erklärten das Jahr 1996 zum „Jahr der Armutsbeseitigung“. <sup>49</sup> Und auch die bilateralen Geber verpflichteten sich zunehmend dem Ziel der Armutsbekämpfung. <sup>50</sup>

Den konzeptionellen Ausgangspunkt der PRSP-Initiative bildete das von Wolfensohn im Januar 1999 vorgestellte „Comprehensive Development Framework“ (CDF). <sup>51</sup> Nach Cord Jakobkeit hatte der neuerliche Armutsfokus der Weltbank vor Einführung der PRSP vier Charakteristika: eine horizontale Erweiterung der Strategie (die nicht nur die makroökonomischen Rahmenbedingungen, sondern auch die politischen, institutionellen, menschlichen, sozialen, infrastrukturellen, ökologischen und kulturellen Aspekte von Entwicklung einbezog), eine vertikale Erweiterung (auf alle wichtigen staatlichen wie privaten Akteure der verschiedenen Ebenen), eine selektive Konzentration (auf entwicklungsorientierte und reformbereite Länder), eine verbesserte Koordinierung und Arbeitsteilung der Geber. <sup>52</sup> 2001 erschien der nach 1990 zweite explizit auf Armutsbekämpfung fokussierte Weltentwicklungsbericht, in dem die Weltbank konstatieren muss, dass auf dem Gebiet der Armutsreduktion wichtige Ziele verfehlt wurden. Der Bericht propagierte eine dreiteilige Strategie der Armutsbekämpfung durch „promoting opportunity, facilitating empowerment, and enhancing security“, ein Ansatz, der deutlich über das bisherige Armutsverständnis der Weltbank hinausging. Während die Armutsstrategie der späten 1980er und frühen 1990er Jahre – im Rahmen der genannten „dualen Strategie“ – einen verstärkten Fokus auf arbeitsintensives Wachstum mit Programmen zur Förderung des Humankapitals kombinierte, setzte der Weltentwicklungsbericht 2000/2001 nicht nur auf verbesserte Möglichkeiten der Armen zur Partizipation am Wirtschaftswachstum, sondern band Entwicklungsfortschritte im Sinne der neuen Trias auch an ein *empowerment* der Armen sowie an eine verbesserte Risikoabwehr:

„Despite not being an explicit concern of the World Bank’s Articles of Agreement, poverty alleviation has become *the* central policy issue for the Bank, now defining its very mission. Through the redefinition of poverty in the 2000 *World Development Report* and the restructuring of the institutional approach to poverty with the creation of the Poverty Reduction Strategy Paper program, the World Bank has experienced what one former Bank economist [Barend A. De Vries 1996] characterized as ‚an institutional revolution still in progress‘. [...] Emerging from the Bank’s new approach to poverty reduction is a seemingly

49 Vgl. Reinold E. Thiel, Armutsbekämpfung – nur ein Rückblick?, in: E+Z, Jg. 41, Nr. 6, Juni 2000, S. 159.

50 Vgl. Aidan Cox, John Healey, Poverty Reduction: A Review of Donor Strategies and Practices, in: Halvorson-Quevedo, Schneider, a.a.O. (Anm. 45), S. 29f.

51 James D. Wolfensohn, A proposal for a comprehensive development framework, Washington D.C., Januar 1999. „The explicit purpose of the CDF is the more effective implementation of poverty alleviation programs through a broadened understanding of the means of development, a more inclusive process of policy creation, and a greater emphasis on country ownership of policies.“ Thornton, a.a.O. (Anm. 26), S. 33.

52 Vgl. Cord Jakobkeit, Die Weltbank und „Menschliche Entwicklung“. Ein neuer strategischer Ansatz aus Washington, in: E+Z, Jg. 40, Nr. 5, Mai 1999.

revolutionary rhetoric that redefines poverty alleviation to include the promotion of opportunity, the facilitation of empowerment, and the enhancement of the security of the world's poor. If poverty alleviation is to be central to development strategy, it must, according to Bank logic, address the complicated and multifaceted nature of poverty *together* with the need for economic growth.<sup>53</sup>

Diese „rhetorische Revolution“, die spätestens mit PRSP auch den IWF erreicht hat, muss allerdings vor dem Hintergrund einer deutlich ausgeprägten „paradigm maintenance“ (Robert Wade) gesehen werden – einer von den dominanten Mitgliedsstaaten (vor allem den USA) durch- sowie von den überwiegend angelsächsisch geprägten Ökonomen in Weltbank und IWF umgesetzten „meta-policy“, die nach Wade darin besteht, dass „politische Strategien, die gemessen an der normativen Theorie der Neoklassik als inkonsistent erscheinen, von Beginn an ausgeschlossen werden“.<sup>54</sup> Es stellt sich mithin die Frage, welches Gewicht der neuerlichen Konzentration auf die Armutsbekämpfung in der multilateralen Entwicklungspolitik mit Einführung der PRSP tatsächlich zukommt. Dem soll in den folgenden Kapiteln nachgegangen werden.

### 3. PRSP oder die Synthese aus Demokratieförderung und Armutsbekämpfung

Konzeptionell stellt der PRSP-Ansatz unzweifelhaft „einen grundlegenden Bruch mit der bisherigen Praxis“ der *Bretton Woods*-Institutionen dar.<sup>55</sup> Nicht nur, dass die Entwicklungsstrategien künftig dem überwölbenden wie operativen Ziel der Armutsbekämpfung verpflichtet sein sollen, durch gesellschaftliche Partizipation und nationale *ownership* sol-

53 Thornton, a.a.O. (Anm. 26), S. 17f. In der ersten Version des Berichts sollten die Dimensionen „empowerment“ und „security“ sogar vor „opportunity“ stehen. Nicht nur an dieser Stelle wurde der Bericht, vor allem durch die direkte Intervention der US-Regierung, im Laufe seiner Erstellung deutlich abgeschwächt bzw. kompatibel mit den „klassischen“ Zielen des Washingtoner Konsenses gemacht; vgl. hierzu *ibid.*, S. 38ff, sowie Robert Wade, *Showdown at the World Bank*, in: *New Left Review*, Nr. 7, Januar/Februar 2001. Dass die Priorisierung der Armutsbekämpfung so klar und umstritten dann doch nicht ist, zeigt auch die Tatsache, dass der Koordinator des betreffenden Weltentwicklungsberichtes, Ravi Kanbur, noch während der Erstellung zum Rücktritt veranlasst wurde – aufgrund von kritischen Passagen zu den Auswirkungen der Globalisierung auf die Armen und zur Bedeutung von Wirtschaftswachstum für die Armutsbekämpfung sowie anscheinend auf Druck des US-Finanzministeriums. Vgl. Goldberg, *Die Kur ist die Krankheit. Erfahrungen mit Armutsbekämpfung nach den Rezepten des Washingtoner Consensus*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 46, Nr. 9, September 2001, S. 1091, und „Weiterer Rücktritt bei der Weltbank“, in: *E+Z*, Jg. 41, Nr. 9, September 2000, S. 234.

54 Robert Wade, *Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective*, in: *New Left Review*, Nr. 1/217, Mai-Juni 1996, S. 16. Thornton konstatiert denn auch: „Because the Bank's autonomy is checked by the academic, professional and financial power of the US through the overarching meta-policy, the new language of the *WDR* [World Development Report 2000] and the new policies of the PRSP program [...] have done little to change the character of development policy.“ Thornton, a.a.O. (Anm. 26), S. 18.

55 Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, François Roubanud, *The PRSP Initiative: Old Wine in New Bottles?*, DIAL, Research Unit CIPRE from IRD, September 2002, [www.dial.prd.fr/actu\\_recherche/PRSPs.pdf](http://www.dial.prd.fr/actu_recherche/PRSPs.pdf) (Zugriff: 7.3.2002), S. 2.

len sie zudem eine nachhaltige, demokratisch fundierte Selbstverpflichtung der Empfänger zum Ausdruck bringen. Im PRSP-Ansatz vereinen sich mithin die zwei in den vorherigen Kapiteln nachgezeichneten Tendenzen der internationalen Entwicklungspolitik. Dabei markiert die – wenn auch zunächst nur programmatische – Verankerung von Demokratie und Armut in der Politik der beiden Washingtoner Institutionen durchaus einen Durchbruch, denn mit dem PRSP-Prozess werden *nolens volens* auch die grundlegenden makroökonomischen Orientierungen und die Strukturreformen offiziell zum Gegenstand öffentlicher Debatten; und es ist den Entwicklungsländern aufgegeben, im Rahmen eines partizipativen Prozesses selbst die Programme und Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut zu bestimmen.<sup>56</sup> Wenn folglich Entwicklungsstrategien dem normativen Ziel der Armutsbekämpfung unterworfen und zudem einem breiten Meinungsbildungsprozess im nationalen Rahmen unterzogen werden, so muss dies den etablierten Washingtoner Konsens orthodoxer Strukturanpassung und Stabilisierungsmaximen zur Disposition oder gar in Frage stellen.

Eine genauere Betrachtung offenbart allerdings, dass sich diese weitgehenden Konsequenzen bislang weder in der konzeptionellen Anwendung noch in der materiellen Umsetzung des PRSP-Ansatzes niederschlagen. Einerseits bewirkt die harmonische Konzeption der Trias Armutsbekämpfung, Demokratie und Strukturanpassung, die den Dokumenten von IWF und Weltbank zugrunde liegt, dass eine Abkehr vom Washingtoner Konsens gar nicht bedacht werden muss. Die IFI gehen selbstverständlich davon aus, dass die bisher von ihnen verfochtenen Rezepte auch im Sinne der Armutsbekämpfung objektiv notwendig seien und daher eine demokratische Meinungsbildung nur zu ihrer Bestätigung führen könne. Andererseits sind bei der Umsetzung der PRSP-Initiative auch den Postulaten von *ownership* und Partizipation klare Grenzen gezogen: Im nationalen Rahmen dominieren bei der Erstellung der PRSP die Regierungen, und international sind es IWF und Weltbank, die als letzte Instanz über die Annahme des PRSP und damit über Schuldenerlass und weitere Kredite entscheiden. Es kann daher kaum verwundern, wenn nahezu alle Analysen zu dem Ergebnis gelangen, dass die Ausweitung von Partizipation und *ownership* durch den PRSP-Prozess nahezu keinen Einfluss auf die Grundausrichtung der politischen Programmatik der Geberinstitutionen hatte.<sup>57</sup>

Im Folgenden soll dieses Spannungsfeld von Anspruch, Wirklichkeit und Möglichkeit nachgezeichnet werden, wobei auch hier das zentrale Thema des Reports – das Verhältnis von Demokratisierung und Armutsbekämpfung – im Vordergrund steht. Grundlage sind die wichtigsten Stellungnahmen und Dokumente von IWF und Weltbank sowie wissen-

56 Vgl. IMF, The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). A Factsheet, März 2001, [www.imf.org](http://www.imf.org), S. 2 (Zugriff: 16.5.2002).

57 So stellen IWF und Weltbank fest: „National poverty reduction strategies recognize that sound growth requires investment, not least in human capital and infrastructure, as well as the right macroeconomic and structural policies, good governance, and healthy institutions. Countries are seeking to build an improved investment climate, to compete in world markets, and to foster development that is less dependent upon official financing in the long-term.“ IMF, IDA, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach, Main Findings, 15.3.2002, [www.imf.org](http://www.imf.org), S. 2f (Zugriff: 16.5.2002).

schaftliche Analysen und Kritiken des PRSP-Ansatzes aus der entwicklungspolitisch engagierten Öffentlichkeit.<sup>58</sup> Im Zentrum steht dabei die Frage, inwieweit die PRSP-Initiative in Konzeption und Praxis das Ziel einer strukturellen Armutsbekämpfung aufnimmt, die sich auf demokratische Strukturen sowie darin eingebettete Partizipationsprozesse stützt und auch die wirtschaftspolitische Programmatik im Sinne der Armutsbekämpfung gesellschaftlicher Partizipation und nationaler *ownership* unterwirft.

### 3.1. Integration von Armutsbekämpfung und Demokratieförderung: die Theorie

IWF und Weltbank verbinden eine doppelte Erwartung mit der Partizipation: Diese soll einerseits „das Verständnis einer breiten *ownership*, nicht nur der Regierung, sondern weiter gefasst der Zivilgesellschaft und der politischen Akteure“ schaffen. Andererseits soll sie „die demokratische Regierungsführung und Kontrolle in jenen Ländern stärken, wo die Armut mit einer schwachen Kontrolle der Regierung und einer politischen Entmündigung weiter Teile der Bevölkerung einher geht“.<sup>59</sup> Die beiden Schlagworte Partizipation und *ownership* benennen dabei das – neben der Armutsbekämpfung als Oberziel – zentrale Prinzip des PRSP-Ansatzes. *Ownership* steht für die nationale Verantwortung für die Strategie; Partizipation stellt auf die Mitwirkung der politischen und gesellschaftlichen Kräfte innerhalb des nationalen Rahmens bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung

58 Die Auswertung beruht insbesondere auf den folgenden PRSP-Analysen: Rosemary McGee, Assessing participation in poverty reduction strategy papers: a desk-based synthesis of experience in sub-Saharan Africa, IDS Research Report, Nr. 52, Februar 2002, Brighton, Sussex, [www.ids.ac.uk](http://www.ids.ac.uk) (Zugriff: 15.8.2002); Rosemary McGee, Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participatory Approaches to Policy Design, Implementation and Monitoring, IDS Working Paper, Nr. 109, 2000, Brighton, Sussex, [www.ids.ac.uk](http://www.ids.ac.uk) (Zugriff: 13.6.2002); Cling, Razafindrakoto, Roubanud, a.a.O. (Anm. 55); Walter Eberlei, Thomas Siebold, Armutsbekämpfung in Afrika: Neue Ansätze oder alte Konzepte?, Duisburg (Institut für Entwicklung und Frieden, INEF-Report, Heft 64) 2002; Charles Abugre, Still Sapping the Poor: A Critique of IMF Poverty Reduction Strategies, Juni 2000 (Updated Februar 2001), in: World Development Movement, [www.wdm.org.uk](http://www.wdm.org.uk) (Zugriff: 23.5.2002); Grusky, a.a.O. (Anm. 8); Miriam Walther, Armutsstrategiepapiere (PRSP). Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank?, WEED Arbeitspapier, Bonn, Mai 2002; UNCTAD (Hg.), Economic Development in Africa. From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?, New York/ Geneva (United Nations) 2002; European Network on Debt and Development (EURODAD), PRSP – The Story So Far..., September 2001, [http://bicusa.org/ptoc/html/enddd\\_prsp2001.htm](http://bicusa.org/ptoc/html/enddd_prsp2001.htm) (Zugriff: 15.8.2002); Overseas Development Institute (ODI) (Hg.), PRSP: Institutionalisation Study: Final Report, Chapter 1: Overview of PRSP processes and monitoring, submitted to the Strategic Partnership with Africa, 15.10.2001, [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk) (Zugriff: 22.8.2002). Irene Knoke, Pedro Morazan, PRSP: Beyond the Theory, Practical Experiences and Positions of Involved Civil Society Organisations, Brot für die Welt, Mai 2002, [www.eurodad.org](http://www.eurodad.org) (Zugriff: 15.8.2002). OXFAM, Influencing Poverty Reduction Strategies: A Guide, Oxfam Policy Papers, März 2002, [www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk) (Zugriff: 16. 5. 2002). World Development Movement (Hg.), Policies to Roll-back the State and Privatised? Debt-Poverty Reduction Strategy Paper. A debt policy report, April 2001, [www.wdm.org.uk](http://www.wdm.org.uk) (Zugriff: 16.5.2002). Jubilee South, Focus on the Global South u.a. (Hg.), The World Bank and the PRSP: Flawed Thinking and Failing Experiences, Ottawa, 16.11.2001, [www.focusweb.org](http://www.focusweb.org) (Zugriff: 16.5.2002); Jubilee South, Poverty Reduction Strategy Papers: Structural Adjustment Programmes in Disguise, Jubilee South Pan-African Declaration on PRSPs, Kampala, 10.-12.5.2001, <http://aidc.org.za/sapsn/declaration/kampala.html> (Zugriff: 16.5.2002).

59 McGee, Assessing participation ..., a.a.O. (Anm. 58), S. 4.

ab. Beides bedingt sich gegenseitig: Da *country ownership* nicht nur *ownership* der Regierung meint, setzt diese die gesellschaftliche Beteiligung voraus. Umgekehrt bleibt gesellschaftliche Partizipation an den nationalen politischen Entscheidungsprozessen inhaltslos, wenn diese extern dominiert werden.<sup>60</sup> Allerdings darf die Betonung von breiter Partizipation und nationaler *ownership* nicht darüber hinweg täuschen, dass bereits in der Konzeption der PRSP-Prozess auf nationaler Ebene eindeutig von der Regierung geführt wird: „While the PRSP process is ‚country-owned‘, it is clearly ‚government-led‘.“<sup>61</sup>

Grundsätzlich besitzen *ownership* und Partizipation im Entwicklungsdiskurs eine doppelte Funktion. Einerseits erscheinen sie als notwendig, um Armuts- und Wachstumsstrategien hervorzubringen, die den spezifischen Bedingungen angemessen sind. Andererseits gelten *ownership* und Partizipation aber auch unter reinen Effizienzgesichtspunkten als unabdingbar, da Projekte und Programme ohne Akzeptanz der „Zielgruppen“ nach aller Erfahrung ihre Wirkung verfehlen. In der Konzeption der IFI scheint das zweite Verständnis zu dominieren, denn es geht weniger um die partizipative Wahl des Weges als darum, die einmal getroffene Wahl entschlossen und erfolversprechend umzusetzen. So formuliert die Weltbank in einem anderen Zusammenhang:

„It must be remembered that the goal is not partnership *per se*. Partnership is a means to an end. The real goal is the shared objective. Partnership is a tool to reach this goal more effectively, and more efficiently, for the benefit of all involved.“<sup>62</sup>

Deutlicher lässt sich das instrumentelle Verständnis von Partizipation und *ownership* kaum ausdrücken, das auch für die PRSP-Konzeption bestimmend ist, in der Partizipation und *ownership* zwar verlangt, gleichzeitig aber systematisch begrenzt werden. Wenn das „shared objective“ und die dazu notwendigen Strategien in ihren Grundzügen vorausgesetzt werden, richtet sich der PRSP-Prozess folglich vor allem auf die Formen und weniger auf die Inhalte.<sup>63</sup> Das wiederum wird nur plausibel, wenn eine Homogenität der „Zivilgesellschaft“ unterstellt, Partizipation als ein grundsätzlich „partnerschaftliches Unterfangen“ konzipiert wird.<sup>64</sup> Transformationsstrategien, wie sie die PRS zu sein beanspruchen, verfügen jedoch über eine nur sehr begrenzte Reichweite, wenn sie etwa soziale Ungleichheiten und die damit einher gehenden Entwicklungsbarrieren und Konfliktpotenziale ignorieren. Es kann daher nicht verwundern, dass schon jetzt die IFI heftige Anstrengungen unternehmen müssen, die PRSP-Prozesse in die von Ihnen präferierten Bahnen

60 Vgl. McGee, Participation in Poverty Reduction, a.a.O. (Anm. 58), S. 8.

61 IMF, IMF Lending to Poor Countries..., a.a.O. (Anm. 11), S. 3.

62 World Bank, Partnership for development: proposed actions for the World Bank. A discussion paper, 1998, S. 5.

63 Daran lässt der IWF kaum einen Zweifel, wenn er zur PRGF anmerkt: „The core aim of the PRGF is to arrive at policies that are more clearly focused on economic growth and poverty reduction and, as a result of better national ownership, more consistently implemented.“ IMF, IMF Lending to Poor Countries..., a.a.O. (Anm. 11), S. 1.

64 Ann-Kathrin Schneider, Die Weltbank in der Wolfensohn-Epoche: Armutsbekämpfung zwischen Rhetorik und Reformversagen, WEED (Hg.), Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst Nr. 7, Dezember 2002, S. 3.

zu lenken, wie sowohl die Inhalte der PRSP als auch deren Erarbeitung in der Praxis deutlich machen.

### 3.2. Dimensionen von Partizipation und ownership: die Praxis

Grundsätzlich lassen sich vier Formen der Partizipation unterscheiden: Beteiligung durch Information, Konsultation, gemeinsame Entscheidung sowie die Initiierung und Kontrolle durch die *stakeholders*.<sup>65</sup> Im PRSP-Rahmen beschränkt sich Partizipation bislang auf die Form der Konsultation. Das ist insoweit plausibel, als im liberal gewendeten demokratietheoretischen Verständnis die Beteiligung nicht-repräsentativer, gesellschaftlicher Gruppen am politischen Entscheidungsprozess auch gar nicht über Konsultation hinausgehen darf. Allerdings kann auch eine solche Form der Partizipation in Umfang und Tiefe erheblich variieren. Dies zeigt sich im Falle der PRSP-Prozesse sehr deutlich. Da IWF und Weltbank keine prozeduralen Mindeststandards formulieren, wird die Form der Konsultationen primär von den jeweiligen nationalen Umständen geprägt – auch wenn die IFI auf gesellschaftliche Forderungen hin in einzelnen Fällen durchaus direkt interveniert und Einfluss auf die prozedurale Ausgestaltung der Konsultationen genommen haben.<sup>66</sup>

In einer ersten Evaluierung bescheinigen die IFI dem PRSP-Ansatz im Jahre 2002, zu „Offenheit, Transparenz und einer breit gestützten Partizipation“ beigetragen zu haben.<sup>67</sup> Auch externe Studien stellen im Zuge des PRSP-Prozesses eine Förderung gesellschaftlicher Partizipation sowie einen Zuwachs an Transparenz fest; konkret wird eine breitere gesellschaftliche Beteiligung am Armutsdiskurs sowie ein verbesserter Zugang zu politischen Entscheidungen konstatiert. Es besteht gleichwohl Einigkeit, dass die Qualität der Partizipation von Land zu Land sehr unterschiedlich und durchgängig verbesserungsbedürftig sei. So wird ganz überwiegend eine mangelhafte Beteiligung „der Armen“, „der Frauen“, der Gewerkschaften sowie der Parlamente kritisiert. Ein durchgehendes Charakteristikum stelle die Vernachlässigung der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle dar. Innerhalb der Exekutive wiederum gehe der PRSP-Prozess in der Regel mit einer Stärkung der so genannten „Schlüsselministerien“ (der Finanzen und der Wirtschaft) einher. Auch die angestrebte Institutionalisierung der Partizipation bleibe – so IWF und Weltbank – eine kaum eingelöste Herausforderung.<sup>68</sup>

Bei der Erstellung der ersten Generation von PRSP hat sich zudem der Zeitdruck als Belastung der Partizipation erwiesen. Dieser ergab sich aus der Verknüpfung des HIPC-Schuldenerlasses mit der PRSP-Initiative. Während der Schuldenerlass so schnell wie möglich benötigt wird, brauchen nationale Konsultations- und Dialogprozesse Zeit. Vor

65 Vgl. McGee, *Participation in Poverty Reduction Strategies*, a.a.O. (Anm. 58), S. 14.

66 Vgl. Grusky, a.a.O. (Anm. 8), S. 5.

67 IMF, IDA, *Review of the PRSP Approach: Early Experiences...*, a.a.O. (Anm. 11), S. 21.

68 Vgl. IMF, IDA, *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*, 11.9.2002, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Zugriff: 30.10.2002), S. 15.

diesem Hintergrund entstand der Eindruck, „dass die zivilgesellschaftliche Beteiligung in einem engen Zeitkorsett erstickt“ wurde.<sup>69</sup>

Im Unterschied zur Partizipation, deren Formen und Ausmaß sich empirisch nachvollziehen lassen, ist *ownership* eine hochgradig interpretationsbedürftige Kategorie. IWF und Weltbank urteilen, es gebe „bei den meisten Regierungen ein wachsendes Verständnis von *ownership* in Bezug auf ihre Strategien zur Armutsreduzierung“.<sup>70</sup> Auch Rosemary McGee bescheinigt in ihrer sehr kritischen Analyse dem PRSP-Ansatz grundsätzlich, er lege mehr als alle bisherigen Rahmenwerke Wert auf *ownership*.<sup>71</sup> Allerdings zeigen sich klare Grenzen – nach innen wie nach außen. So konstatiert das ODI in einer umfassenden Studie, innenpolitisch existiere *ownership* vor allem in der „technokratischen“ Dimension und reiche nicht sehr weit über die wirtschaftspolitisch zentralen Ministerien hinaus.<sup>72</sup> Zur äußeren Dimension verweisen zahlreiche Studien auf den weiterhin starken Einfluss von IWF und Weltbank, vor allem in Fragen der „harten“ Wirtschaftspolitik. Konkret jedoch lassen sich diese Grenzen nur daran messen, ob und in welchem Umfang die Verlagerung inhaltlicher Verantwortlichkeit auf die nationale Ebene die Substanz der neuen Strategien zur Armutsbekämpfung beeinflusst.

### 3.3.1. Die Spuren der Partizipation: good governance und Demokratieförderung

Gerade bei der Aufnahme von *governance*-Themen in die PRSP sehen IWF und Weltbank einen deutlich identifizierbaren positiven Effekt der Partizipationsprozesse, denn in ihrer Folge hätten vielfach Fragen der Regierungsführung Eingang in die Armutsstrategien gefunden.<sup>73</sup> Dabei zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede von Land zu Land. Während in einigen wenigen Fällen die grundlegende Verbesserung von *governance* als zentrale Dimension des PRSP benannt wird, steht überwiegend das Thema Korruption im Mittelpunkt – dies ganz im Sinne der Washingtoner Institutionen, die hier einen besonderen Schwerpunkt entdeckt haben. Häufig tritt die Dezentralisierung hinzu, was unter dem Gesichtspunkt der lokalen Daseinsfürsorge plausibel ist, jedoch schnell mit der höchst begrenzten Leistungsfähigkeit der unteren Ebenen des Staatsapparates kollidiert. Partizipation bedeutet insoweit auch Kontrolle der örtlichen Repräsentanten und hat Forderungen nach institutionalisierten Mitwirkungsrechten geweckt, was in einer Reihe der bishe-

69 Barbara Unmüßig, Jubilee 2000: Kleine Bilanz einer großen Bewegung, S. 3, [www.weedbonn.org/finance/jubilee2000.htm](http://www.weedbonn.org/finance/jubilee2000.htm) (Zugriff: 23.5.2002). Dies bestätigen auch die IFI; vgl IMF, IDA, Review of the PRSP Approach: Early Experiences..., a.a.O. (Anm. 11), S. 20; Horst Köhler, James D. Wolfensohn, Memorandum. Fighting Poverty and Strengthening Growth in Low-Income Countries, 20.4.2001, [www.imf.org](http://www.imf.org), S. 3 (Zugriff: 16.5.2002).

70 IMF, IDA, Review of the PRSP Approach: Early Experiences..., a.a.O. (Anm. 11), S. 5.

71 McGee, Participation in Poverty Reduction Strategies, a.a.O. (Anm. 58), S. 21.

72 ODI, PRSP: Institutionalisation Study, a.a.O. (Anm. 58), S. 55.

73 IMF, IDA, Review of the PRSP Approach: Early Experiences..., a.a.O. (Anm. 11), S. 56. Vgl. auch IMF, IDA, Background Information to the Joint IMF/ World Bank Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach, 26.3.2002, [www.imf.org/External/NP/prspgen/review/2002/032602.htm](http://www.imf.org/External/NP/prspgen/review/2002/032602.htm) (Zugriff: 16.5.2002), S. 5.



rigen PRSP zwar angedeutet, aber noch kaum implementiert ist. Insgesamt dominiert bei den eingeforderten Reformen ein relativ eng gefasstes, technokratisches Verständnis „guten Regierens“.<sup>74</sup>

Während die IFI einen signifikanten Einfluss der „Zivilgesellschaft“ auf diesen Aspekt der PRSP wahrzunehmen glauben, fällt das Urteil von Seiten der NRO deutlich ambivalenter aus. Typisch ist die Einschätzung, die Partizipation gesellschaftlicher Gruppen an der Erarbeitung der PRSP habe „wohl in allen Ländern einen Beitrag zur Emanzipation und Artikulationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft geleistet“, die konkreten Einflussmöglichkeiten auf Inhalte, Ziele und Strategien der PRSP müssten hingegen „als enttäuschend eingeschätzt werden“.<sup>75</sup> Ähnlich betont auch eine französische Studie vor allem das Potenzial der PRSP-Partizipation als „Motor zur Stärkung der Zivilgesellschaft“.<sup>76</sup> Es sind folglich vor allem indirekte Effekte – etwa in Gestalt von politischem *empowerment* –, die positiv registriert und durchaus auch den Anreizen zugeschrieben werden, die der PRSP-Prozess bietet. Die direkte Einflussnahme auf die offizielle Politik gilt dagegen als marginal, zumal bei den wirtschaftspolitischen Grundentscheidungen.

### 3.3.2. Ownership und Partizipation versus wirtschaftspolitische Kontinuität

In einer Bewertung sind sich alle Analysen des PRSP-Ansatzes und seiner bisherigen Umsetzung einig: Bei der zentralen Frage der Strukturanpassung und der Politik makroökonomischer Stabilisierung besteht eine weitestgehende Kontinuität – und das, obwohl „sich in allen HIPC-Ländern eine starke gesellschaftliche Front gegen eine orthodoxe neoliberale Anpassungspolitik gebildet hat“.<sup>77</sup> So durchziehe die Orthodoxie niedriger Inflation sämtliche PRSP.<sup>78</sup> Und unverändert gelten eine strikte Begrenzung öffentlicher Haushaltsdefizite sowie die Liberalisierung von Außenhandel und Finanzsystem zu den zentralen Voraussetzungen für die Bekämpfung der Armut. Hier gilt offenkundig ungebrochen, was *ownership* und Partizipation zu überwinden beanspruchten: „one size fits all“.<sup>79</sup>

74 „Good governance is necessary to assure sound management of public resources, and achieve greater transparency, including active public scrutiny and government accountability in fiscal management.“ IMF, IDA, Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues, 10.12.1999, [www.imf.org](http://www.imf.org), S. 3 (Zugriff: 16.5.2002).

75 Gabriele Müller, Frühjahrstagung von IWF und Weltbank. Die HIPC-Schuldeninitiative nach zwei Jahren – die Euphorie ist verflogen, 2001, [www.weedbonn.org](http://www.weedbonn.org), S. 4f (Zugriff: 23.5.2002).

76 Cling, Razafindrakoto, Roubanud, a.a.O. (Anm. 55), S. 11. Die Autoren bescheinigen dem PRSP-Ansatz denn auch ein „großes Potenzial zur Stärkung der Demokratie“ (S. 3).

77 Müller, a.a.O. (Anm. 75), S. 6.

78 Selbst in Ländern mit Inflationsraten von 3-5% (z.B. Mauretanien, Niger und Uganda) bleibt die Inflationsbekämpfung als geldpolitisches Ziel auf der PRSP-Agenda; vgl. UNCTAD, Economic Development in Africa, a.a.O. (Anm. 58), S. 24.

79 Für so unterschiedliche Länder wie Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda stellt eine WEED-Studie genau dies fest: „Auffällig ist, wie ähnlich sich die fünf Strategiepapiere sind – trotz unterschiedlicher Länderkontexte und verschieden verlaufener Partizipationsprozesse.“ Walther, a.a.O. (Anm. 58), S. 7.

Die Kontinuität neoliberaler Programmatik offenbaren darüber hinaus auch die Ähnlichkeiten der PRSP mit den früheren „Policy Framework Papers“ sowie das Verhältnis zwischen den PRSP und den parallelen IWF-Kreditabkommen im Rahmen der neuen Armutsreduktions- und Wachstumsfazilität (PRGF). Zwar beansprucht der IWF, dass sich letztere an den Prioritäten des PRSP ausrichten, doch stimmen die bisherigen Erfahrungen skeptisch. Eher scheint das Gegenteil der Fall, wonach die PRGF-Kreditabkommen den makroökonomischen Rahmen abstecken, in den sich das PRSP fügen muss. Dabei wurden in einigen Fällen – wie auch in Bolivien – laufende IWF-Kreditabkommen im Rahmen der ESAF schlicht in PRGF-Abkommen umbenannt. Auch wenn im Zuge der „Verschlankung“ (*streamlining*) der Konditionen deren Anzahl tatsächlich reduziert und diese inhaltlich klarer auf die jeweiligen „Kernkompetenzen“ von IWF und Weltbank zugeschnitten wurden, so ist damit der Entscheidungsspielraum der Länder in wirtschaftspolitischen Fragen noch nicht gewachsen. Kritiker machen vielmehr darauf aufmerksam, dass durch die Bindung des Schuldenerlasses an die PRSP-Annahme von Seiten der *Executive Boards* von IWF und Weltbank deren Rolle sogar weiter gestärkt werde.

Insgesamt ist nicht zu übersehen, dass in der bisherigen PRSP-Praxis – entgegen dem eigenen Anspruch – makroökonomische Fragen und die Strukturanpassung in aller Regel nicht nationaler *ownership* und gesellschaftlicher Partizipation unterworfen wurden. Nicht nur bleibt die Beachtung der herkömmlichen makroökonomischen Ziele Kondition für die Annahme eines PRSP, auch wird eine offene Debatte über die makroökonomischen Ziele in den Konsultationsprozessen weitgehend ausgeschlossen. Da klingt es bigott, wenn IWF und Weltbank selbst monieren, der Politikdialog müsse in vielerlei Hinsicht vertieft werden, „including the design of macroeconomic frameworks underpinning PRSPs, the development of alternative scenarios and policy reform options“. <sup>80</sup> Partizipation und *ownership* scheinen weitgehend auf den sozialen Bereich beschränkt zu bleiben – und damit auf die kompensatorische Unterfütterung der herkömmlichen IWF-Programmatik durch Maßnahmen der Armutsbekämpfung. <sup>81</sup>

Grundsätzlich fügt der PRSP-Ansatz der konventionellen Stabilisierungs- und Strukturanpassungspolitik zwei neue explizit armutsorientierte Elemente hinzu: Erstens verlange die Tatsache, dass sich Wirtschaftswachstum nicht automatisch in einem Abbau der Armut (*trickle down*) niederschlägt, „policies that facilitate the access of the poor to human, physical and financial assets to improve their earning capacity“. Zweitens erfordern temporär negative Effekte der Wirtschaftspolitik, „that such policies should be accompa-

80 IMF, IDA, Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation, a.a.O. (Anm. 68), S. 5.

81 In diesem Sinne urteilt John Sender, die neue Armutsorientierung der Weltbank bedeute eben keinen Bruch mit den Prinzipien des Washingtoner Konsens, vielmehr seien die Empfehlungen zur sozialen Abfederung und schrittweisen Einführung von Reformen lediglich neuer Lack über einem alten Konzept; John Sender, *Reassessing the Role of the World Bank in Sub-Saharan Africa*, in: Jonathan R. PinCUS, Jeffrey A. Winters (Hg.), *Reinventing the World Bank*, Ithaca/London (Cornell University Press), 2002, S. 198.

nied by safety nets and targeted spending programmes“.<sup>82</sup> Konkret meint Armutsbekämpfung in den PRSP vor allem einen Ausbau von Basisgesundheits- und Bildungsleistungen im Primarschulbereich:

„Andere Politikfelder – etwa die Geld- und Wechselkurspolitik, das Handelsregime oder das Budgetmanagement, die ebenfalls armutsrelevant sind – werden vermutlich mit Billigung der IFI ausgeklammert, sind sie doch Domäne des Fonds, der die Politiken direkt mit den Regierungen aushandelt. So kaprizieren sich die PRSP zumeist auf Ausgabenprogramme und hier auf soziale Dienstleistungen und Infrastruktur. Im Vordergrund stehen die Bereiche Gesundheit und Bildung; sie sind im politischen Prozess häufig der kleinste gemeinsame Nenner und lassen sich gegenüber den Gebern gut ‚verkaufen‘. Vernachlässigt werden dagegen die direkt produktiven, arbeitschaffenden Sektoren.“<sup>83</sup>

Entgegen der konzeptionellen Offenheit bildet die wirtschaftspolitische Kontinuität so den gleichermaßen gültigen Rahmen der konkreten Armutsbekämpfungsstrategien. Wenn man die von den IFI formulierten Zusammenhänge von Armutsbekämpfung, Partizipation und *ownership* ernst nimmt, müssten in national gestalteten, ergebnisoffenen Prozessen armutsorientierte Zielsetzungen und Programme mit entsprechenden makroökonomischen Politiken und Strukturreformen verbunden werden. Tatsächlich aber soll die Integration von Armutsbekämpfung und Strukturanpassung, so die (wenn auch meist implizite) Prämisse von IWF und Weltbank, ohne grundsätzliche Modifikation letzterer vonstatten gehen. Daran ändern auch Methaphern wie *pro-poor-growth* nichts, zumal diese in der PRSP-Konzeption nicht näher geklärt werden.<sup>84</sup> Zwar ist kaum strittig, dass Wirtschaftswachstum eine wesentliche Voraussetzung für Fortschritte bei der Bekämpfung der Armut ist. Wenn dies jedoch ebenso unauflöslich mit den herkömmlichen wirtschaftspolitischen Rezepten verbunden wird,<sup>85</sup> besteht die Gefahr, dass sich die Prioritäten verkehren: Gilt die Bekämpfung der Armut in den PRSP als eigentliches Ziel und Strukturreformen lediglich Mittel zum Zweck, werden diese nun zur Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und somit auch für die Armutsbekämpfung.

82 UNCTAD, *Economic Development in Africa*, a.a.O. (Anm. 58), S. 4.

83 Eberlei, Siebold, a.a.O. (Anm. 58), S. 48. Jubilee South u.a. kritisieren, in den PRSPs fehlten für die Armutsbekämpfung notwendige Elemente wie „land and agrarian reform, progressive taxation, support for domestic markets and protection, food sovereignty, the protection of environment and labor vis-à-vis investors, assurances of social rights and entitlements, and other forms of governmental protection vis-à-vis the free market“. Jubilee South, *Focus on the Global South* u.a., a.a.O. (Anm. 58), S. 2.

84 Vgl. Eberlei, Siebold, a.a.O. (Anm. 58), S. 46. Im PRSP *Sourcebook* der Weltbank blieb das vorgesehene Kapitel zum Thema *pro-poor growth* (als einziges) ungeschrieben und ist in der neuesten Version nicht mehr vorhanden; vgl. *ibid.*, S. 47; World Bank, *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*, a.a.O. (Anm. 10). IWF und Weltbank geben offen zu, dass das Verständnis eines solchen *pro-poor growth* dringend der Erweiterung bedürfe; vgl. IMF, IDA, *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*, a.a.O. (Anm. 68), S. 17.

85 IWF und Weltbank betonen: „Rapid, sustainable growth is a necessary condition for poverty reduction, along with a pattern of growth in which the poor fully participate. This will require prudent macroeconomic management, robust private sector activity and investment, and sound sectoral and structural policies.“ IMF, IDA, *Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues*, a.a.O. (Anm. 74), S. 3.

#### 4. PRSP konkret: Bolivien und Tansania

Nicht nur in der Strukturanpassung, sondern auch im PRSP-Prozess zählen Bolivien und Tansania gemeinhin zu den *strong performers* – zumindest was das Tempo betrifft: Schon zu Beginn des Jahres 2000 legten beide ihr Interim-PRSP, wenige Monate später bereits ihr PRSP vor, und beide erreichten noch 2001 den „Completion Point“, mit dem ihnen der HIPC-II-Schuldenerlass gewährt wurde. Es werden folglich zwei Fälle gegenübergestellt, die aus Sicht von IWF und Weltbank zu den Erfolgsbeispielen der Initiative zählen. Die vergleichende Betrachtung des südamerikanischen und des ostafrikanischen Landes offenbart zugleich im Detail die Chancen und Grenzen, die Potenziale und Widersprüche sowie die Inkonsistenzen, die mit dem PRSP-Konzept verknüpft sind. Das gilt sowohl für die deutlich sichtbaren Spezifika beider Länder als auch für die nicht minder deutlichen Gemeinsamkeiten.

Gerade in der Frage von Partizipation und Demokratie zeigen sich markante Unterschiede. Nicht nur findet die Demokratisierung im tansanischen PRSP nahezu keine Beachtung, während sie in der bolivianischen Strategie programmatisch eine zentrale Rolle einnimmt. Vor allem gilt Boliviens partizipativer Prozess häufig als ein Musterbeispiel, wobei in mehrfacher Hinsicht an vorhergehende Initiativen angeknüpft werden konnte. Das gilt etwa für die Institutionen lokaler Volksbeteiligung („sozialer Kontrolle“), mit denen im Rahmen der „Reformpolitik der 2. Generation“ ab 1993 die orthodoxe Strukturanpassung zu einem Programm der umfassenden gesellschaftlichen Modernisierung ausgeweitet und um Vorhaben der Dezentralisierung und Volksbeteiligung (*participación popular*) ergänzt wurde.<sup>86</sup> Darüber hinaus hatte die Regierung von Hugo Banzer bereits unmittelbar nach ihrer Wahl im Oktober 1997 einen nationalen Dialog initiiert – in zwölfstägigen Diskussionen konnten Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und NRO ihre politischen Forderungen und Ideen äußern –, der bereits zur Entwicklung eines Armutsaktionsplans geführt hatte. Schließlich existieren in Bolivien gut organisierte gesellschaftliche Gruppen – insbesondere im Umfeld der katholischen Kirche –, die dem konsensorientierten Ansatz des PRSP nahestehen und daher das Versprechen zur Partizipation gegenüber der eigenen Regierung und der internationalen Gemeinschaft aktiv einforderten. Im Ergebnis war nicht nur ein relativ umfangreicher Dialog möglich, auch wurden im Zuge des PRSP-Prozesses die Möglichkeiten der Partizipation und gesellschaftlichen Kontrolle weiter ausgebaut, institutionalisiert und gesetzlich verankert.

86 Vgl. Albert von Gleich, *Poverty Reduction Strategies – the Experience of Bolivia*, HWWA-Report, Nr. 178, 1998, Hamburg, S. 12; Hans J. Petersen, Die wirtschaftliche Reformpolitik der Regierung Sánchez de Lozada, in: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, Jg. 13, Nr. 31, 1996, S. 52f; Ulrich Goecking, Bolivien: Die ersten 100 Tage der Regierung Banzer, in: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, Jg. 15, Nr. 37, Februar 1998, S. 18. Während die Umverteilung von Mitteln aus dem Staatshaushalt an die Kommunen mit der Dezentralisierungspolitik erfolgte, schuf die *participación popular* Mechanismen zur gesellschaftlichen Kontrolle kommunaler Politik; vgl. Rodolfo Mercado, Dezentralisierung und Participación Popular, in: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, Jg. 13, Nr. 31, 1996.

In Tansania hingegen bestanden diese Anknüpfungspunkte nur in rudimentärer Form, so dass die Partizipation einen deutlich anderen Verlauf genommen hat. Allerdings zielt auch die tansanische Strategie – ganz ähnlich der bolivianischen – auf die Verknüpfung von Dezentralisierung und lokaler Partizipation: Die Kommunen werden zunehmend zum zentralen Akteur der Armutsbekämpfung, hier sollen daher die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten „der Armen“ ansetzen. Und auch bei der Verstetigung und Institutionalisierung der gesellschaftlichen Beteiligung in den PRSP-Folgeprozessen zeigen sich erste Ansätze. Verkörpert die PRSP-Initiative in Tansania mithin vor allem ein Potenzial für die Förderung von Demokratie, dessen weitere Entfaltung entscheidend von komplexen gesellschaftlichen Dynamiken abhängt, so gilt dies im Grundsatz auch für Bolivien. Denn auch dort kann von einer Partizipation, die die „Armen“ einbezieht und sich mit den gesellschaftlichen Konfliktstoffen auseinandersetzt, (noch) keine Rede sein. Ebenso bestätigen beide Länder die generelle Beobachtung, dass die PRSP-Prozesse dem Parlament bislang nur eine marginale Rolle zuweisen. Diffuse und stets selektive gesellschaftliche Partizipation bedarf jedoch der Einbettung in repräsentative Strukturen.

Während die Ausgestaltung und Dynamik der Partizipationsprozesse durch nationale Spezifika geprägt sind, stechen bei den inhaltlichen Ergebnissen die Gemeinsamkeiten ins Auge. Obwohl sich in Bolivien wie in Tansania eine breite Kritik an der Programmatik des Washingtoner Konsenses artikuliert, hinterlassen diese wirtschaftspolitischen Kontroversen im PRSP-Rahmen keinerlei Spuren. So betonen die Organisationen, die zur Partizipation eingeladen waren und sind, die negative Bilanz der seit den 1980er Jahren durchgeführten Strukturanpassung:

„Fifteen years of structural adjustment programs (SAPs) have not improved the quality of life for Tanzanian citizens. The IMF and the World Bank have financed structural adjustment policies in Tanzania for about 15 years. Per capita income and basic human welfare indicators have fallen during this time period. For example, per capita GDP has fallen to the 1960 level and primary school enrolment rates plunged below 50 percent from an average of 80 percent during the 1980s.“<sup>87</sup>

Auch in Bolivien ist die breite Kritik am „Neoliberalismus“ nicht zu überhören, und doch setzen beide PRSP nahtlos auf wirtschaftspolitische Kontinuität. Nur so sei die zentrale Voraussetzung für den Abbau der Armut – Wirtschaftswachstum – erreichbar, lautet die Botschaft. Die Bezüge zwischen Wachstum und Armut bleiben in den PRSP rein rhetorischer Natur, der Dualismus zwischen Strukturanpassung und Armutsbekämpfung somit ungebrochen. Beide Strategien basieren auf Wirtschaftswachstum durch Fortsetzung der herkömmlichen Reformpolitik, ohne die häufig bemühte Metapher des „pro-poor growth“ mit Inhalt zu füllen.

Wird der makroökonomische Rahmen noch nicht einmal zur Diskussion gestellt, verstößt die Partizipation gegen die eigenen Standards und wird der Anspruch auf nationale *ownership* in Frage gestellt. Hier muss sich in den konkreten Fällen erst noch erweisen, ob

87 „Year 2000 Country Profile: The Status of Tanzania with the IMF and World Bank“, in: Globalization Challenge Initiative (Hg.), Structural Adjustment Program (SAP) Information Alert Series, Nr. 2, 22.11.2000, S. 3.

die Dynamik des PRSP-Prozesses auf längere Sicht zu einer substanziellen Erweiterung von Partizipation und *ownership* beitragen kann. Damit dürfte sich auch entscheiden, ob die neue entwicklungspolitische Strategie künftig ihre bisherigen materiellen Grenzen zu überwinden vermag: Bislang diene sie in Bolivien wie in Tansania primär als Rahmen für die armutsorientierte Verwendung der „neuen“ Finanzmittel aus dem Schuldenerlass. Hier zeigen sich durchaus erste Erfolge, wenn die Ausgaben zu Gunsten prioritärer PRSP-Sektoren (Grundbildung, Basisgesundheits, ländliche Entwicklung) kräftig ansteigen. Und in Bolivien greift darüber hinaus ein innovatives Konzept zur institutionalisierten Verteilung dieser Gelder. Vom Anspruch her umfasst PRSP aber weit mehr als die lediglich partizipative Erstellung extern finanzierter Armutsprogramme.

Wie die regelmäßig eskalierenden sozialen Auseinandersetzungen in Bolivien zeigen, sind die PRSP-Prozesse in ihrer aktuellen Form nicht in der Lage, den Ansprüchen der Initiative gerecht zu werden: Ohne eine personelle wie thematische Öffnung der Partizipation und ohne eine Verankerung der Prozesse in den wie auch immer defekten repräsentativ-demokratischen Strukturen erscheint nationale *ownership* kaum erreichbar. Dies ist in der PRSP-Konzeption durchaus angelegt und wird von gesellschaftlichen Akteuren im nationalen wie internationalen Rahmen eingeklagt, es harrt jedoch bislang, wie die beiden Fälle Bolivien und Tansania verdeutlichen, der konsequenten Umsetzung.

#### 4.1. Bolivien

Bolivien hat für den Zusammenhang von Strukturanpassung, Armutsbekämpfung und Demokratisierung nachgerade paradigmatische Bedeutung. Zum einen gilt das Andenland seit dem ersten Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramm von 1985 als Musterfall konsequenter Reformpolitik. Nach fast zwanzig Jahren neoliberaler Wirtschaftsreformen ist Bolivien mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 1000 US-\$ im Jahr allerdings ungebrochen eines der ärmsten und am höchsten verschuldeten Südamerikas. Etwa zwei Drittel der Bevölkerung leben unterhalb der nationalen Armutsgrenze. Und die soziale Ungleichheit stieg auch in den 1990er Jahren weiter an; aktuell verzeichnet das Land das weltweit sechsthöchste Niveau an Einkommensungleichheit.<sup>88</sup> Diese ambivalente Position als „Musterkind“ der internationalen Entwicklungspolitik und zugleich „Armenhaus“ Südamerikas begründet die hohe Abhängigkeit Boliviens von Entwicklungshilfeleistungen – ein Faktum, das die Bedeutung der

88 Vgl. Nadia Molenaers, Robrecht Renard, Strengthening Civil Society from the Outside? Donor-driven Consultation and Participation Processes in Poverty Reduction Strategies (PRSP): the Bolivian Case, IDPM-UA (Institute of Development Policy and Management/ University of Antwerp) Discussion Paper, Nr. 5, 2002, [www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/IDPMParticipation.pdf](http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/IDPMParticipation.pdf), S. 7 (Zugriff: 19.5.2003); Isabel Arauco, Rosalind Eyben, Steps Towards Reducing Exclusion in Bolivia, Papier zur Weltbankkonferenz ABCDE-Europe „Towards Pro-Poor Policies“, Oslo, Juni 2002, <http://wbln0018.worldbank.org/EURVP/web.nsf/Pages/ABCDE+2002-Papers>, S. 3, Fußn. 1 (Zugriff: 11.3.2003); Pedro Valenzuela, Conflict Analysis Colombia, Bolivia and the Andean Region, Report for Sida (Swedish International Development Cooperation Agency), Mai 2002, [www.sida.se/Sida/articles/1600-1699/1625/Saconflictanalysis.pdf](http://www.sida.se/Sida/articles/1600-1699/1625/Saconflictanalysis.pdf), S. 15 (Zugriff: 11.3.2003).

PRSP-Initiative unterstreicht. Die internationalen Hilfszahlungen an Bolivien belaufen sich auf annähernd 10% des BIP bzw. auf 50% der öffentlichen Investitionen.<sup>89</sup> Unter dem Blickwinkel des Verhältnisses von Demokratie und Strukturanpassung ist des Weiteren bedeutsam, dass die Wirtschaftsreformen im Rahmen einer ununterbrochenen Folge demokratischer Regierungen umgesetzt wurden.

#### 4.1.1. Das PRSP: Institutionalisierung von Partizipation und HIPC-Verteilung

Nur wenige Monate nach dem Startschuss für PRSP und HIPC II legte Bolivien im Januar 2000 ein Interim-PRSP vor, mit dem es den „Decision Point“ der Entschuldungsinitiative erreichte. Nach einem erneuten, nun explizit auf den PRSP-Prozess zugeschnittenen Nationalen Dialog (*Diálogo Nacional 2000*) wurde Anfang 2001 das PRSP fertiggestellt. Im Juni 2001 erreichte Bolivien als zweites Land nach Uganda den „Completion Point“. HIPC II bedeutet für die öffentliche Hand eine weitere Schuldenreduzierung um nominell 1,3 Milliarden US-\$, der gesamte Schuldenerlass durch HIPC beläuft sich nach IWF-Angaben auf rund 2 Milliarden US-\$. Die staatliche und staatlich garantierte Verschuldung geht damit von 213% des Exports (1998) bis 2007 auf 172% zurück, während sich das Verhältnis von Schuldendienst und Exporten von 19,3% auf 16% verringert. In den kommenden zehn Jahren sollen so durchschnittlich 120 Millionen US-\$ im Jahr für die Armutsbekämpfung frei werden.<sup>90</sup> Während von NRO-Seite das Ausmaß des Schuldenerlasses grundsätzlich angezweifelt wird, ist unbestritten, dass der jährliche Schuldendienst Boliviens ab Mitte des Jahrzehnts wieder deutlich ansteigen wird.<sup>91</sup>

Das PRSP formuliert klare Ziele für die mittlere bis lange Frist (bis 2005, 2010 und 2015).<sup>92</sup> Die sozialen Ziele bis 2015 umfassen insbesondere die Reduktion der Armutsquote von 63% auf 41%, die Halbierung der Rate extremer Armut von 36% auf 17%,<sup>93</sup> die

89 ODI, Experience with Poverty Reduction Strategies in Latin America and the Caribbean, PRSP synthesis note, 5. Februar 2003, [www.prspsynthesis.org](http://www.prspsynthesis.org) (Zugriff: 7.3.2003), S. 4.

90 Vgl. IMF, „IMF and World Bank Support US\$1.2 billion in additional debt service relief for Bolivia Under Enhanced HIPC“, IMF Press Release, Nr. 01/29, 8. 6. 2001, [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 7. 10. 2002); Walther, a.a.O. (Anm. 58), S. 8; Mechthild Minkner-Bünjer, Entschuldungsinitiative HIPC für Bolivien: eine neue Chance für die Armutsbekämpfung?, in: Brennpunkt Lateinamerika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft, Nr. 24 (27.12.2000), Hamburg (Institut für Iberoamerika-Kunde), S. 251.

91 Nach Angaben der IFI steigt der Schuldendienst von etwa 230 Millionen US-\$ zwischen 2002 und 2005 ab Mitte des Jahrzehnts wieder an, übersteigt 2008 die 300 Millionen und liegt im Durchschnitt des kommenden Jahrzehnts (2011-2020) bei rund 680 Millionen US-\$. IMF, IDA, Bolivia. Completion Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, 21.5.2001, [www.imf.org](http://www.imf.org), S. 41ff (Zugriff: 7.10.2002). Je nach Berechnungsbasis und Prognose liegen die konkreten Zahlen für Schuldenerlass wie Schuldenquoten teils deutlich auseinander; vgl. Matthias Woiwode, Bolivien: Wichtiger Diskussionsprozess kam in Gang, Januar 2001, [www.bolivien-netzwerk.de](http://www.bolivien-netzwerk.de), S. 1 (Zugriff: 4.10.2002); Jubilee 2000 (Hg.), Jubilee Research Databank: Profile: Bolivia, [www.jubilee2000uk.org](http://www.jubilee2000uk.org) (Zugriff: 18.3.2003).

92 Government of Bolivia, Bolivia Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP, März 2001, La Paz, [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 16.5.2002).

93 Diese Zahlen sind – z.B. mit Tansania – nicht vergleichbar. Die Armutsquoten beziehen sich jeweils auf einen einkommensorientierten „Headcount Index of Poverty“, wobei sich die „normale“ Armut an der

Steigerung der Lebenserwartung von 62% auf 69%, die Reduktion der Kindessterblichkeit von 67 auf 40 pro 1.000 Geburten, die Reduktion der Müttersterblichkeit von 390 auf 200 pro 100.000 Geburten sowie eine signifikante Steigerungen der Schulbesuchs- und –abschlussraten. Zur Erreichung dieser Ziele wird eine Steigerung des Wirtschaftswachstums von jährlich etwa 4% in den 1990er Jahren auf 5% (2003) bzw. 5,5% (2008) angestrebt. Dafür soll das Wachstum privater Investitionen sorgen, das durch weitere Strukturreformen ermöglicht wird, darunter ein stabiles Rechts- und Justizsystem, flexiblere Arbeitsmärkte sowie makroökonomische Stabilität. Die vier Hauptkomponenten des PRSP bilden (1) die Ausweitung der Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten, insbesondere für kleine landwirtschaftliche Produzenten und Mikrounternehmen, (2) die Entwicklung von Humankapital durch Primärbildung und präventive Gesundheitsversorgung, (3) eine verbesserte soziale Sicherung für die Armen und (4) die Unterstützung gesellschaftlicher Partizipation und Integration. Zu den Umsetzungskosten der Strategie macht das PRSP zwei unterschiedliche Rechnungen auf. Zum einen werden den diversen strategischen Komponenten öffentliche Investitionen zugeordnet. Hier rechnet das PRSP für den Zeitraum von 2001 bis 2006 mit einem Bedarf in Höhe von 7,4 Milliarden US-\$, wovon die Hälfte intern finanziert werden soll. Neben diesen globalen Angaben führt das PRSP aber auch einen Gesamtfonds für Armutsreduktion auf, der ausschließlich extern finanziert wird: Aus dem Schuldenerlass und extern finanzierten Projekten rechnet die Strategie (ebenfalls für die Jahre 2001 bis 2006) mit durchschnittlich knapp 420 Millionen US-\$ jährlich, die für Armutsbekämpfung zur Verfügung stehen. Von diesem Betrag gehen 104,9 Millionen auf den HIPC-Schuldenerlass zurück.<sup>94</sup>

Die primäre Verantwortung für Armutsbekämpfung wird den Kommunen (*municipalidades*) zugewiesen. Konkret sollen die HIPC-Ressourcen über Armutsindikatoren zum einen direkt auf die kommunale Ebene, zum anderen über nationale Entwicklungsfonds verteilt werden. Ein im Juli 2001 verabschiedetes Gesetz, das *Ley Diálogo Nacional 2000*, institutionalisiert diese Mechanismen.<sup>95</sup> Eine transparente Verteilung der HIPC-Mittel im Sinne des PRSP soll dabei erstens durch eine direkte Weiterleitung von der Zentralbank an die Gemeinden bzw. an die Fonds erreicht werden. Zweitens durch einen festen Verteilungsschlüssel, demzufolge 20% in die Schulausbildung, 10% in Gesundheitsdienstleistungen und 70% in Programme der Kommunen zum Aufbau „produktiver und sozialer Infrastruktur“ fließen; letztere 70% kommen außerdem entsprechend einem auf Armutsindikatoren basierenden Verteilungsplan schwerpunktmäßig den besonders von Armut betroffenen Munizipien zugute. Drittens erhalten die Entwicklungsfonds ein übergeordnetes Direktorium (*Directorio Unico de Fondos*), das seinerseits den Mechanismen „sozialer Kontrolle“ unterworfen wird (s.u.).

nationalen Armutslinie von monatlich knapp 50 US-\$ orientiert, die „extreme“ Armut an einem den minimalen Grundbedürfnissen entsprechenden Lebensmittelkorb (monatlich 23 US-\$ in ländlichen, durchschnittlich 29 US-\$ in städtischen Gebieten).

94 Government of Bolivia, PRSP, a.a.O. (Anm. 92), S. 161f.

95 Congreso Nacional de Bolivia, Ley 2235 Diálogo Nacional 2000, 31.7.2001, [www.veips.gov.bo/pre/ley/ley2235.html](http://www.veips.gov.bo/pre/ley/ley2235.html) (Zugriff: 13.3.2003).



IWF und Weltbank bescheinigen dem PRSP in ihrer Bewertung „a sound poverty diagnosis, the integration of poverty reduction measures in a consistent macroeconomic framework, and a major effort to broaden participation by including municipalities in the national dialogue“. Als Probleme werden „weak institutions, inadequate governance, and corruption; the economy’s vulnerability to external shocks; limited acceptance of the PRSP; and possible delays with institutional reforms“ genannt.<sup>96</sup> Ein generelles Problem bilden zu optimistische makroökonomische Prognosen, die bereits zu einer deutlichen Anpassung der PRSP-Ziele geführt haben. Die erwarteten Wachstumsraten für 2003 bis 2015 wurden von 5 bis 5,5% auf 3,9 bis 4,8% reduziert; bei den Armutszielen für 2015 beträgt die neue Zielmarke der Armutsquote nun 53,7% (statt 40,6%), die der Rate extremer Armut 27,3% (statt 17,3%) – für eine langfristig ausgelegte Strategie eine beachtliche „Anpassung“ nach knapp zwei Jahren Laufzeit. Im Unterschied zu Tansania, wo die „Progress Reports“ vor allem von Erfolgen berichten, scheint in Bolivien der Regierungswechsel eine sehr viel kritischere Bewertung des PRSP bewirkt zu haben. So moniert der neueste Bericht der Regierung quer durch die PRSP-Komponenten deutliche Schwachstellen der Strategie – insbesondere das Fehlen konkreter Maßnahmen zur Förderung der Armen.<sup>97</sup>

Im Zusammenhang mit der ersten HIPC-Initiative hatte Walter Eberlei noch kritisch festgestellt, dass die Ausgaben „für den sozialen Sektor insgesamt nicht nennenswert gegenüber den Vorjahren steigen“, und dass darüber hinaus durch die Integration der HIPC-Ressourcen in den Gesamthaushalt nicht mehr nachvollziehbar sei, „ob die frei werdenden Mittel tatsächlich unmittelbar der Armutsbekämpfung zugute kommen“.<sup>98</sup> Vor dem Hintergrund der zweiten Initiative und des PRSP sind dagegen Fortschritte nicht von der Hand zu weisen. Zum einen macht die Ausgliederung der Schuldenerlass-Mittel aus dem Staatshaushalt und ihre Verteilung gemäß gesetzlich festgelegter Schlüssel die Verwendung der Ressourcen deutlich transparenter. Zum anderen zeigt sich in der Tat ein absoluter wie relativer Anstieg der armutsorientierten Staatsausgaben, konkret in den Bereichen Bildung, Gesundheit und ländliche Entwicklung. Dieser geht allerdings nur geringfügig über die mit dem Schuldenerlass verknüpften zusätzlich verfügbaren Ressourcen hinaus: Eine spürbare Umschichtung von Haushaltsmitteln im Sinne der Armutsstrategie ist – jenseits der armutsbezogenen Verwendung von HIPC-Mitteln – auf Basis

96 Wayne Lewis, in: Ramiro Cavero Uriona u.a., *Crafting Bolivia’s PRSP: 5 Points of View*, in: Finance & Development. A quarterly magazine of the IMF, Jg. 39, Nr. 2 (June 2002), [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/cavero.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/cavero.htm) (Zugriff: 7.10.2002). Zu den Details siehe IMF, IDA, *Bolivia Poverty Reduction Strategy Paper Joint Staff Assessment*, 10.5.2001, [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 7.10.2002).

97 Vgl. UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas), *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas*, La Paz, Februar 2003, [www.ebrp.gov.bo](http://www.ebrp.gov.bo) (Zugriff: 19.5.2003). Dies ist der jüngste von mittlerweile drei PRSP-Fortschrittsberichten der Regierung, die allerdings – im Unterschied zu den bisher zwei Berichten Tansanias – offensichtlich nicht als formelle „Progress Reports“ bei den IFI vorgelegt wurden, denn weder liegen die Berichte auf der IWF-Homepage vor noch existieren offizielle *staff assessments*.

98 Walter Eberlei, *HIPC-Initiative und Armutsbekämpfung*, Arbeitspapier im Auftrag der Erlassjahr-Kampagnen der Diözesen Hildesheim und Trier, Januar 2000, [www.bolivien-netzwerk.de](http://www.bolivien-netzwerk.de), S. 4 (Zugriff: 23.5.2002).

der vorliegenden Zahlen kaum erkennbar.<sup>99</sup> Es bestätigt sich in Bolivien mithin die generelle Kritik, der PRSP-Prozess richte sich weniger auf eine partizipativ gestaltete Entwicklungsstrategie als primär auf ein Instrument zur Verteilung der HIPC-Ressourcen. Andererseits weist Bolivien hier nicht nur ein durchaus innovatives Konzept zur kontrollierten Verteilung der Gelder auf, sondern hat dieses – im deutlichen Unterschied zu Tansania – sogar unmittelbar in Gesetzesform institutionalisiert.<sup>100</sup>

#### 4.1.2. PRSP und Demokratisierung: eine harmonisierende Verknüpfung

Georg Bukes konstatiert in seiner Untersuchung zum Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung in Bolivien, die Armut müsse auch im Interesse der Demokratie überwunden werden: „Wenn die Demokratie nicht bald eine Rückbestätigung durch entwicklungspolitische Erfolge erhält, könnten sich die negativen Tendenzen so sehr verstärken, daß die Demokratie ihnen nicht mehr gewachsen ist.“<sup>101</sup> Die Konzeption des PRSP stimmt mit dieser Analyse grundsätzlich überein. Während Demokratisierung im PRSP Tansanias keine Rolle spielt, ist im bolivianischen Fall „improving the quality of democracy“ explizites politisches Ziel des PRSP, bildet der Zusammenhang von Armut und Demokratie nachgerade den Ausgangspunkt der Strategie – Armutsreduktion gilt als notwendige Bedingung zur Erhaltung der Demokratie wie Demokratisierung als Voraussetzung wirksamer Armutsbekämpfung benannt wird.<sup>102</sup>

Dabei integriert das PRSP auch die Strukturanpassung in ein harmonisierendes Bild, indem Erfolge in allen drei Dimensionen sowohl voneinander abhängig als auch wechselseitig verstärkend wirken. Strukturanpassung habe die Grundlagen für wirtschaftliche Stabilität gelegt, aber nicht zur Überwindung von sozialer Exklusion und Armut geführt. Die sozialen Unruhen des Jahres 2000 zeigten aber, dass Armut, Ungleichheit und soziale Exklusion Risiken für die Demokratie darstellten. Daher sei eine auf Wirtschaftswachstum zielende Reformpolitik auf die sozialpolitische Ergänzung durch Armutsbekämpfung

99 So steigen etwa die gesamten „poverty-related expenditures“ in Relation zum BIP von 10% (1997) auf 12,2% (2003) bzw. im Vergleich zu den Gesamtausgaben von 35,6% (1997) auf 43,6% (2003). Zieht man davon allerdings die zusätzlichen Ressourcen durch den Schuldenerlass ab, bleibt ein Anstieg der armutsbezogenen Ausgaben von 10% des BIP (1997) auf 10,7% (2003) bzw. von 35,6% der Gesamtausgaben (1997) auf gut 38% (2003). Vgl. IMF, IDA, Bolivia. Completion Point Document, a.a.O. (Anm. 91), Tab. 2, 3; IMF, Bolivia: Statistical Annex, Country Report No. 01/91, 25.6.2001, [www.imf.org](http://www.imf.org), S. 24 (Zugriff: 19.5.2003), teilweise eigene Berechnungen.

100 Auch die bolivianischen PRSP-Mechanismen garantieren natürlich nicht eine korrekte Verwendung der Mittel, aber sie machen Verstöße leichter feststellbar. So stieß ein Dekret der Regierung vom Dezember 2002, mit dem die über HIPC II hinaus gehenden bilateralen Entschuldungsmaßnahmen in Höhe von jährlich etwa 30 Millionen US-\$ nicht gemäß dem Dialog-Gesetz verteilt, sondern direkt in den Staatshaushalt fließen sollten, auf direkte und deutliche Kritik der Kommunalverwaltungen, der katholischen Kirche wie der neu eingerichteten nationalen Institution zur sozialen Kontrolle (*Mecanismo Nacional de Control Social*, s.u.); vgl. die Berichterstattung in der Tageszeitung *La Razón*, [www.la-razon.com](http://www.la-razon.com), u.a. vom 12.3.2003, 14.4.2003, 15.4.2003.

101 Georg Bukes, Der Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung. Das Beispiel Bolivien, Hamburg (Institut für Lateinamerika-Kunde), 2000, S. 167.

102 Vgl. Government of Bolivia, PRSP, a.a.O. (Anm. 92), S. 14, vgl. auch S. 11, 113.

angewiesen, wie Armutsbekämpfung primär auf einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik basiere.<sup>103</sup> Das Ziel der Armutsbekämpfung verlange außerdem eine „gemeinsame Verantwortung von Staat und Gesellschaft in der Bekämpfung sozialer Exklusion“, und hier kommt die Notwendigkeit von Partizipation bzw. demokratischer Beteiligung ins Spiel. Dabei geht es – programmatisch – um mehr als bloße Konsultation, nämlich um die Beteiligung der Öffentlichkeit an der „Steuerung“ der Strategie; „making democratic debate a central element in improving the quality of democracy“ sei ein erster Schritt in diese Richtung, der mit dem Nationalen Dialog 2000 eingeschlagen worden sei.<sup>104</sup>

Im Mittelpunkt der demokratieorientierten Dimensionen des bolivianischen PRSP stehen die Bereiche Dezentralisierung und Partizipation, die in der Idee der „sozialen Kontrolle“ politischer Entscheidungen (durch die „Zivilgesellschaft“) auf lokaler Ebene zusammenfließen. Daneben finden sich konkrete Forderungen nach *institution-/capacity-building*, Korruptionsbekämpfung und Justizreform, die sich unter dem Schlagwort der *good governance* zusammenfassen lassen. Dabei zählt „die Förderung von sozialer Integration und lokaler Partizipation“ zu einer der vier strategischen Komponenten des PRSP. Zur Stärkung der gesellschaftlichen Partizipation und Integration wird neben der Stärkung und Unterstützung von „bürgerschaftlicher Organisation und Partizipation“ auch der Abbau von Ungleichheiten und Barrieren, die auf ethnischer Diskriminierung beruhen, angesprochen. Eigene Abschnitte richten sich auf Rechte und Beteiligungschancen von indigenen Gruppen sowie der Frauen.<sup>105</sup>

#### 4.1.3. Partizipation und ownership: bolivianische best practices?

Vielen Beobachtern erscheint der bolivianische PRSP-Prozess im Vergleich zu den bisherigen politischen Konsultationsprozessen als großer Schritt in Richtung gesellschaftliche Partizipation. Eine genauere Betrachtung zeigt indes ein deutlich zwiespältigeres Bild, Ausmaß und Formen der gesellschaftlichen Partizipation erscheinen als in mancher Hinsicht „sehr progressiv“, in mancher dagegen „extrem begrenzt und exklusiv“.<sup>106</sup>

Kernstück des partizipativen Prozesses war der dreimonatige Nationale Dialog 2000 (im Folgenden: ND), der der PRSP-Erstellung vorausging. Sollte der ND in der ursprünglichen Konzeption der Regierung lediglich die Verteilung der HIPC-Ressourcen behandeln, wurde dieser „Sozialen Agenda“ auf öffentlichen Druck hin eine „Ökonomische“ sowie eine „Politische Agenda“ zur Seite gestellt. Gleichwohl blieb der Umfang der Kon-

103 Einschlägige Zitate, die diese Zusammenhänge formulieren, finden sich in *ibid.*, S. 11f, 17.

104 *Ibid.*, S. 12. Der Dialog wird dabei – ganz im Sinne der deliberativen Demokratietheorie à la Habermas – als „public forum in which society’s participants, both territorial and functional, could join with the political system’s players and agree on a State policy for the fight against poverty and social exclusion“ beschrieben (*ibid.*, S. 12). Das PRSP spricht explizit von einem „deliberativen Prozess“, der dem PRSP zugrunde liege, und von einem Beitrag des Nationalen Dialogs zur „Entwicklung einer partizipatorischen Demokratie“ (*ibid.*, S. 12, 43).

105 Vgl. Government of Bolivia, PRSP, a.a.O. (Anm. 92), S. 17, S. 113ff, 118, 122ff, 138.

106 Christian Aid, Participating in Dialogue?: The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, Christian Aid policy briefing, Januar 2002, [www.christian-aid.org.uk](http://www.christian-aid.org.uk), S. 4 (Zugriff: 2.10.2002).

sultationen außerhalb des „sozialen“ Bereichs sehr begrenzt. Im Zentrum standen die vier Themenbereiche Armutsursachen, Mechanismen zur Verteilung der HIPC-Ressourcen, gesellschaftliche Partizipation bei der Überwachung ihrer Verwendung sowie der ND-Folgeprozess.<sup>107</sup> Im Sinne eines „bottom-up“-Prozesses basierte der Dialog auf Diskussionsrunden auf kommunaler Ebene, die sich konkreten Fragen der Armutsbekämpfung wie der Ressourcenverteilung widmeten. Die Ergebnisse auf lokaler Ebene wurden in die regionalen und nationalen Konsultationen eingebracht. Erneut war es erst gesellschaftlicher Druck, der die Öffnung dieser Konsultationen gegenüber einem breiten Spektrum gesellschaftlicher Gruppen ermöglichte. Wirksam war aber auch die Entscheidung der „Gebergemeinschaft“, mit einem spezifischen Fonds die „zivilgesellschaftliche“ Beteiligung am ND zu unterstützen.<sup>108</sup> Das Ausmaß der Partizipation bewertet der IWF als „extensiv, mit über 1200 Teilnehmern auf der munizipalen Ebene“.<sup>109</sup>

Neben dem offiziellen ND fanden bereits im Vorfeld unabhängige gesellschaftliche Diskussions- und Koordinierungsprozesse statt. Unter anderem gründete sich eine Föderation von Kleinunternehmern aus dem informellen Sektor (*Comité de Enlace*), die einen eigenständigen Konsultationsprozess organisierte. Von zentraler Bedeutung war das von der katholischen Kirche initiierte *Foro Jubileo 2000*.<sup>110</sup> Über die finanzielle Unterstützung von externen Gebern und internationalen NRO war ein gesellschaftlich organisierter, paralleler „bottom up“-Prozess möglich. An der Spitze stand ein dreitägiges Nationales Forum (*Foro Nacional Jubileo 2000*) im April 2000, das eine gemeinsame Stellungnahme formulierte. Wiederum setzte die Mobilisierung öffentlichen und internationalen Drucks die Aufnahme dieses Beitrags in den offiziellen Dialog durch.<sup>111</sup>

Der regierungsamtlichen Formulierung zufolge dienten die Ergebnisse des Nationalen Dialogs als „starting point for the preparation of the PRSP“.<sup>112</sup> Die Formulierung des PRSP blieb Aufgabe der Regierung, der erste Entwurf wurde aber nach knappen öffentlichen Konsultationen in einigen Bereichen überarbeitet, insbesondere in Bezug auf indigene Bevölkerung, *gender* und Umwelt. Das ODI urteilt, die „Konsultation bewirkte signifikante Veränderungen am PRSP“.<sup>113</sup> Von bolivianischen NRO wurden die Veränderungen

107 Caverio u.a., a.a.O. (Anm. 96), S. 1.

108 Vgl. McGee, *Assessing Participation...*, a.a.O. (Anm. 58), S. 31.

109 Lewis, in: Caverio u.a., a.a.O. (Anm. 96).

110 In der bolivianischen Erlassjahrkampagne *Foro Jubileo 2000* sind 40 bolivianische NRO (u.a. der Gewerkschaftsverband, der Unternehmerverband, Dachorganisationen von Kleinbauern, Studenten, Senioren, Behinderten, Indigenas) zusammengeschlossen. An den Gesprächsforen im Rahmen des *Foro* nahmen im Frühjahr 2000 insgesamt über 800 Organisationen und Institutionen teil; die Federführung lag bei der Katholischen Bischofskonferenz. Vgl. Dietmar Müßig, *Schuldenerlass zur Armutsbekämpfung?*, in: *ila – Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika*, Nr. 244, April 2001, Bonn, S. 13.

111 Vgl. Genevieve Painter, *Quality Participation In Poverty Reduction Strategies. Experiences from Malawi, Bolivia and Rwanda* (Draft), April 2002, [www.angonet.org/servidor\\_ReducioDaPobreza.html](http://www.angonet.org/servidor_ReducioDaPobreza.html) (Zugriff: 11.3.2003), S. 32.

112 Ramiro Caverio Uriona, in: Caverio u.a., a.a.O. (Anm. 96).

113 ODI, *Experience with Poverty Reduction Strategies...*, a.a.O. (Anm. 89), S. 6f.

am PRSP-Entwurf dagegen als „wenig bedeutsam“ bezeichnet.<sup>114</sup> Konkret nahm der ND 2000 Einfluss auf die Pläne zum Ausbau der Dezentralisierung und Volksbeteiligung, die im PRSP zugesagt und mit dem *Ley Diálogo Nacional* umgesetzt wurden. Mit dem Gesetz wird der ND als PRSP-Überprüfungsprozess formalisiert, der unter anderem eine größere gesellschaftliche Kontrolle über die Verteilung der Ressourcen (aus Schuldenerlass und generell aus den Entwicklungsfonds) ermöglichen soll. Prozedurale Basis sind die neuen Mechanismen „sozialer Kontrolle“ (*Mecanismo Nacional de Control Social*) sowie die gestärkten kommunalen Kompetenzen. Bei „sozialer Kontrolle“ geht es – dies entspricht der Forderung des *Foro Jubileo 2000* – nicht um gesellschaftliche Beteiligung im Sinne einer Mitverwaltung der staatlichen Mittel durch gesellschaftliche Gruppen, sondern um die Institutionalisierung einer unabhängigen Kontrolle, die von der katholischen Kirche koordiniert wird.<sup>115</sup> Das gesellschaftliche *monitoring* qua regelmäßiger Dialogprozesse soll sich ebenso auf die dynamische Weiterentwicklung der Armutsstrategie beziehen.

In der Literatur zum PRSP in Bolivien findet sich allerdings eine deutliche Kritik an der konkreten Strukturierung des Prozesses.<sup>116</sup> So wird generell eine Marginalisierung des Parlaments, der Parteien und der Opposition beklagt. Das Parlament als Institution war in den ND schlicht nicht involviert. Auch wurde die Opposition kaum in die Formulierung des PRSP einbezogen, und vom gesellschaftlichen *Foro* waren die politischen Parteien grundsätzlich ausgeschlossen. Dies ist nicht nur demokratietheoretisch problematisch, sondern hat auch ganz praktische Konsequenzen, ist doch die langfristige Umsetzung des PRSP von einer über den engen Kreis der gerade amtierenden Regierung hinausgehenden politischen *ownership* abhängig.<sup>117</sup> Auch waren die „Armen“ an den Konsultationen kaum beteiligt. So nahmen auf kommunaler Ebene meist keine unabhängigen Vertreter gesellschaftlicher Gruppen teil, sondern eine enge Auswahl der existierenden lokalen Vertretungen, die im Rahmen der *participación popular* ohnehin den kommunalen Teil des politischen Systems bilden. Die lokalen Konsultationen – die Basis des ND – dienten so

114 Hugo Fernández, Preguntas claves para examinar el concepto de los DELP, Paper zum Weltbankforum „Latin American Forum on Poverty Reduction Strategies“, 3.-4.12.2001, Santa Cruz, Bolivien, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), S. 4 (Zugriff: 13.3.2003).

115 Vgl. Georg Krekeler, Irene Tokarski, Entschuldung und Zivilgesellschaft. Länderbeispiel Bolivien, Studie im Auftrag von Misereor, Aachen, August 2000, [www.bolivien-netzwerk.de](http://www.bolivien-netzwerk.de), S. 9 (Zugriff: 4.10.2002).

116 Die folgenden Absätze beruhen insbesondere auf einer Auswertung der folgenden Dokumente und Analysen: Molenaers, Renard, a.a.O. (Anm. 88); Painter, a.a.O. (Anm. 111); IMF, IDA, Background Information, a.a.O. (Anm. 73); ODI, Experience with Poverty Reduction Strategies..., a.a.O. (Anm. 89); Fernández, a.a.O. (Anm. 114); Caverio u.a., a.a.O. (Anm. 96); Christian Aid, a.a.O. (Anm. 106); Krekeler, Tokarski, a.a.O. (Anm. 115); CIDA (Canadian International Development Agency), The Experience of Bolivia with the PRSP Approach, Brown Bag Hosted by CIDA's Poverty Reduction Network, 14.12.2001, [www.acdi-cida.ca](http://www.acdi-cida.ca) (Zugriff: 7.10.2002); Walther, a.a.O. (Anm. 58).

117 Nach den Wahlen im Sommer 2002 stand die Armutsstrategie tatsächlich zeitweise zur Disposition. Die neue Regierung des früheren Staatschefs Sánchez de Lozada fühlte sich offensichtlich nicht ausreichend in die Erstellung der Strategie durch ihre Vorgängerin einbezogen. Erst nach einigem Hin und Her sagte die neue Koalitionsregierung zu, die Armutsstrategie zu übernehmen – wenn auch nicht ohne Veränderungen. Vgl. ODI, Experience with Poverty Reduction Strategies..., a.a.O. (Anm. 89), S. 6.

mehr als Dialog zwischen zentralstaatlichen und kommunalen politischen Eliten.<sup>118</sup> Zusätzlich wurde eine breite Partizipation der armen Bevölkerungsschichten dadurch behindert, dass die Dokumente weder in lokale Sprachen übersetzt noch in leicht verständliche Formate übertragen wurden. Insgesamt ging der ND so insbesondere an Frauen, Indígenas und den städtischen wie ländlichen Armen vorbei. Wo die „Zivilgesellschaft“ einbezogen wurde, geschah dies primär durch die traditionell starken Organisationen, die größeren NRO und die katholische Kirche, die über die Erlassjahrkampagne zum zentralen Angelpunkt der gesellschaftlichen Diskussion, Koordinierung und Organisation wurde und dies – im Rahmen der Mechanismen „sozialer Kontrolle“ – auch in Zukunft bleibt. Allerdings wird auch beim gesellschaftlichen Parallelprozess eine unzulängliche Einbeziehung sozialer Bewegungen, indigener Gemeinschaften und (eingeschränkt) der Gewerkschaften beklagt.

War das Ausmaß der Partizipation bereits begrenzt, so variierte es zusätzlich bei den zu diskutierenden Themen. Die Regierung behielt sich vor, zu den jeweiligen „Agenden“ Teilnehmer gesondert einzuladen. Zumal von der Diskussion der „Ökonomischen Agenda“ waren große Teile der Gesellschaft ausgeschlossen, und die von der Regierung kontrollierte Tagesordnung sah prinzipiell keine Diskussion der makroökonomischen Themen vor. Dies entsprach offensichtlich auch den Vorstellungen der IFI. So wird die Aussage eines IWF-Vertreters zitiert, dass die Forderungen des gesellschaftlichen Forums „should influence the ND [National Dialogue] but only in terms of shaping allocations of [...HIPC] funds, and that macroeconomic targets were not open to discussion“.<sup>119</sup> In der regierungsamtlichen Beschreibung des Dialogs zur „Ökonomischen Agenda“ kommt eine wirtschaftspolitische Kontroverse schlicht nicht vor. Im Gegenteil entsteht der Eindruck, es wäre von Seiten der Gesellschaft eine Forcierung der bisherigen Reformen gefordert worden.<sup>120</sup> Dementsprechend erscheint im PRSP – hier passen sich die Erfahrungen in Bolivien und Tansania nahtlos in die generelle Kritik am PRSP-Prozess ein – der makroökonomische Rahmen der Armutsstrategie als vorgegeben, an der Kontinuität bisheriger Reformprogramme wird kein Zweifel gelassen.<sup>121</sup> Die Beschränkung der Diskussionen

118 Vgl. Molenaers, Renard, a.a.O. (Anm. 88), S. 17. Die lokalen Runden Tische umfassten den Bürgermeister, den Vize-Präsidenten der Munizipalräte, den Präsidenten des „Überwachungskomitees“ (eines aus unabhängigen Bürgern gebildeten, lokalen Kontrollorgans) und eine von diesem Komitee gewählte Frau. Dem ND fehlten dagegen jegliche Verbindungen zu den indigenen Gemeinschaften, die etwa 70% der Bevölkerung bilden.

119 Zit. nach McGee, *Assessing Participation...*, a.a.O. (Anm. 58), S. 32f. So kritisieren viele NRO eine „preset policy agenda“ von Regierung und „internationaler Gemeinschaft“, „die die Fortführung der herkömmlichen Strukturanpassungsmaßnahmen grundsätzlich garantierte“. ODI, *Experience with Poverty Reduction Strategies ...*, a.a.O. (Anm. 89), S. 8. Trotz der weitgehenden Kontrolle der Regierung über die Dialoge gelang es weder im Rahmen der „ökonomischen“ noch der „politischen Agenda“, die Dialogprozesse im Sinne klarer Ergebnisse für das PRSP abzuschließen.

120 Vgl. Government of Bolivia, PRSP, a.a.O. (Anm. 92), S. 44f, 51ff.

121 Diese Kontinuität in den makroökonomischen Strategien wird im PRSP klar betont und spiegelt sich konkret in den wirtschaftspolitischen Zielen. So soll die Schulden im öffentlichen Sektor zügig und unabhängig von Konjunktur und sozialpolitischen Erfordernissen abgebaut werden, geldpolitisch bleibt die ausschließliche Ausrichtung auf Preisstabilität erhalten. Handelspolitisch soll dem Problem fallender

bezieht sich aber nicht nur auf die makroökonomische Stabilisierung und Strukturanpassung, sondern auch auf politisch brisante Fragen wie Landverteilung/Bodenreform, staatliche Umverteilungspolitik im Allgemeinen, die hoch umstrittene Privatisierungspolitik oder die Koka-Anbau-/Drogen-Thematik, die weitgehend ausgeblendet werden. Durch ihre Strukturierungsmacht bei der Organisation des ND (bei der Auswahl der Teilnehmer wie der Themen) gelang es der Regierung, den ND-Prozess weitgehend zu „entpolitisieren“, das Thema Armut als soziales und lokales Problem von seinen politischen und ökonomischen Zusammenhängen zu lösen. Erleichtert wurde diese Beschränkung der Partizipation durch den Zeitdruck, unter den der angestrebte Schuldenerlass den offiziellen wie den gesellschaftlichen Dialog setzte.

Die Mängel und Lücken des Konsultationsprozesses kulminieren in dem Problem, dass der partizipative Prozess – bei allen Neuerungen und Erfolgen – sein Hauptziel verfehlen musste: die Herstellung eines gesellschaftlichen Konsenses über die zu verfolgende Armutsbekämpfungsstrategie. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass sieben Netzwerke bolivianischer NRO sowie das technische Team des *Foro Jubileo 2000* in einem Brief an die Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank die Ablehnung des PRSP forderten.<sup>122</sup> Das Fehlen eines gesellschaftlichen Konsenses unterstreichen auch die erneuten schweren sozialen Auseinandersetzungen im Februar 2003, in deren Folge rund 30 Tote und mindestens 100 Schwerverletzte zu verzeichnen waren. Auslöser der Proteste waren unter anderem die in den laufenden Kreditverhandlungen zwischen IWF und Regierung vereinbarten Maßnahmen zur Reduzierung des Haushaltsdefizits (insbesondere die Einführung einer Einkommenssteuer).<sup>123</sup> Die Hoffnung von IWF und Weltbank, „die Institutionalisierung des Nationalen Dialog-Prozesses könnte die Spannungen reduzieren, indem sie Kanäle für die friedliche Artikulation von Dissens bietet“,<sup>124</sup> scheint sich bisher nicht zu er-

*terms of trade* mit weiteren strukturellen Reformen und fortschreitender Handelsliberalisierung begegnet werden. Und auch die zu stärkende regulative Rolle des Staates entspricht den bekannten neoliberalen Vorstellungen vom Staat als effizient verwaltetem Instrument öffentlicher Dienstleistungen. Vgl. Government of Bolivia, PRSP, a.a.O. (Anm. 92), S. 13, 137, 195, 200ff. Ein weiteren Hinweis auf die Kontinuität der bisherigen IWF-Programmatik ergibt sich aus der simplen Umbenennung des laufenden IWF-Kreditabkommens. Das im September 1998 noch unter der ESAF angenommene, auf drei Jahre angelegte Programm der bolivianischen Regierung wurde für die neue Armutsbekämpfungsfazilität PRGF schlicht übernommen.

122 „We are for poverty reduction, but not like this“, Brief dokumentiert in: Angonet, [www.angonet.org/Servidor\\_ReducioPobrezy/PRSP/documentps/WeAreForPovertyBut.htm](http://www.angonet.org/Servidor_ReducioPobrezy/PRSP/documentps/WeAreForPovertyBut.htm) (Zugriff: 11.3.2003). Die Unterzeichner kritisieren u.a. dass die Strategie auf die Kontinuität der Strukturanpassungspolitiken setze, ohne deren Auswirkungen auf die Armut zu beachten, dass das PRSP auf die herkömmlichen Muster ökonomischen Wachstums als Schlüssel zur Armutsbekämpfung setze, ohne der sozialen Ungleichheit in Bolivien mit einer Umverteilung von Einkommen zu begegnen, und dass das PRSP und das ND-Gesetz die „ernsten finanziellen und technischen Probleme“ der lokalen Verwaltungen weiter verstärken werden, u.a. durch eine Dezentralisierung, die auf lokaler Ebene weder durch Ressourcen noch durch Kapazitäten gedeckt sei.

123 Vgl. z.B. *The Economist*, Bolivia. What Will the IMF say now?, 22.2.2003, S. 33; WEED-Pressemitteilung, „WEED zu Bolivien: Gewalt ist eine Folge der verfehlten Politik des IWF – IWF soll Politikdiktat aufgeben“, 14.2.2003; Juan Forero, Economic Crisis and Vocal Opposition Test Bolivia's President, in: *The New York Times*, 16.2.2003, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com) (Zugriff: 7.3.2003).

124 IMF, IDA, Bolivia PRSP Joint Staff Assessment, 10. 5. 2001, [www.imf.org](http://www.imf.org), S. 11 (Zugriff: 7.10.2002).

füllen. Bereits die Gleichzeitigkeit von konsensorientierten Dialogprozessen und heftigen sozialen Protesten (mit überaus repressiver staatlicher Reaktion) im Verlauf des Jahres 2000 weist auf die begrenzte Legitimität und Reichweite des PRSP-Prozesses hin.<sup>125</sup> Als Begründung lässt sich einerseits die Ausblendung der die Proteste auslösenden Themen (die Anti-Koka- und die Privatisierungspolitik) im PRSP-Prozess anführen, andererseits die genannte mangelhafte Einbindung traditioneller ländlicher Gemeinschaften und sozialer Bewegungen. Eine Transformation der Haltung gesellschaftlicher Gruppen von *protesta* (Protest) zu *propuesta* (Vorschlag), die teilweise als Ergebnis des partizipativen Prozesses festgestellt wird, betrifft insofern nur einen sehr kleinen und ohnehin weitgehend integrierten Ausschnitt der viel beschworenen „Zivilgesellschaft“.<sup>126</sup>

Die Ablehnung des PRSP durch wesentliche Teile der organisierten Gesellschaft Boliviens zeigt, dass im Hinblick auf die Armutsstrategie von nationaler *ownership* nicht die Rede sein kann. Wie die reservierte Haltung der neuen Regierung Sánchez de Lozada dem PRSP gegenüber zeigt, fühlt sich nicht einmal die traditionelle politische Elite des Landes als geistiger „Eigentümer“ der Strategie. Ob wenigstens von einer begrenzten, den engen Zirkel der Regierung Banzer umfassenden *ownership* gesprochen werden kann, lässt sich schwer sagen. Die Ausweitung von Partizipation und Dezentralisierung kann wohl nicht als „geistiges Eigentum“ dieser Regierung bezeichnet werden, die Kontinuität von Strukturanpassungs- und Stabilisierungspolitiken dagegen schon eher.<sup>127</sup> Das ODI erwähnt allerdings Berichte über „einen Mangel an *government ownership* des PRSP außerhalb der an der Formulierung beteiligten Schlüsselministerien“, der sowohl politischer als auch technischer Natur sei – eine Skepsis, die auch bei Tansania anklingt.<sup>128</sup>

Im PRSP wird dem Nationalen Dialog die weitgehende Funktion zugeschrieben, qua „Stärkung der Zivilgesellschaft und des politischen Systems durch eine bessere Beziehung zwischen diesen Parteien“ zur „Entwicklung einer partizipatorischen Demokratie“ beigetragen zu haben – eine Einschätzung, die teilweise auch von NRO-Seite sowie von externen Beobachtern geteilt wird.<sup>129</sup> Und trotz aller Kritik weist einiges auf zumindest spürba-

125 Für Mechthild Minkner-Bünjer war mit den eskalierenden Protesten im September 2000 „der Traum der Zusammenarbeit von Regierung und Vertretern der Armen in der HIPC-Initiative zunächst ausgeträumt. [...] Die Regierung Banzer, die wenige Wochen zuvor im Rahmen der HIPC-Initiative die demokratische Haltung des Regimes und der Zivilgesellschaft im Rahmen des Dialogs zur Armutsbekämpfung gepriesen hatte, sah sich einer aufgeheizten Masse gegenüber. [...] Der ‚blaue Dunst‘ der Partizipation und der Schuldenerleichterung konnte ihre prekäre Situation weit unter der Armutslinie nicht mehr verschleiern.“ Minkner-Bünjer, a.a.O. (Anm. 90), S. 256.

126 Vgl. Molenaers, Renard, a.a.O. (Anm. 88), S. 12.

127 „The shift from policy conditionality to process conditionality has made little difference in some countries (Bolivia, Mozambique), because they have already adjusted so much to the policies and professional mindsets favoured by the World Bank and IMF that policy conditions are now not needed to reinforce these.“ McGee, *Assessing Participation...*, a.a.O. (Anm. 58), S. 15.

128 ODI, *Experience with Poverty Reduction Strategies*, a.a.O. (Anm. 89), S. 5. Auch der NRO-Vertreter Hugo Fernández berichtet, die Sektorministerien seien in den PRSP-Prozess nur marginal einbezogen gewesen; Fernández, a.a.O. (Anm. 114), S. 2.

129 Government of Bolivia, PRSP, a.a.O. (Anm. 92), S. 43. Vgl. Juan Carlos Núñez, in: Cavero u.a., a.a.O. (Anm. 96); McGee, *Assessing Participation...*, a.a.O. (Anm. 58), S. 30.



re Neuerungen durch PRSP hin. So machte eben erst externe Unterstützung und Druck durch Geber und NRO den eigenständigen gesellschaftlichen Organisations- und Diskussionsprozess möglich.<sup>130</sup> Auch das Ausmaß der Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen in den Nationalen Dialog ging deutlich über den ersten Nationalen Dialog Banzers hinaus. Zentral ist schließlich die Institutionalisierung der im PRSP-Prozess entwickelten Mechanismen in einem eigenständigen Gesetz, die unabhängig vom PRSP-Prozess nicht zu erwarten gewesen wäre. Für eine Einschätzung der Bedeutung dieser institutionellen Reformen ist es allerdings noch zu früh. Ob es – wie im Dialog-Gesetz festgelegt und bis vor kurzem auch von der Regierung geplant – zu einem Nationalen Dialog 2003 kommen wird, scheint derzeit ungewiss. Die Regierung argumentiert, für die Kanalisierung gesellschaftlicher Forderungen sei das Parlament zuständig.<sup>131</sup> In der derzeitigen sozial wie politisch hochgradig polarisierten Situation scheint das Thema einer partizipativen Revision bzw. Weiterentwicklung des PRSP keine relevante Rolle zu spielen – im Vordergrund steht vielmehr die Frage, ob es gelingt, die zerstrittenen sozialen und politischen Akteure des Landes auf einem „Sozialgipfel“ oder zu einem „Sozialpakt“ zusammen zu bringen.<sup>132</sup> Gegenüber den sich hier offenbarenden „Defekten“ des repräsentiv-demokratischen Systems verfügt der PRSP-Prozess kaum über wirksame Instrumente; die Marginalisierung des Parlaments und die systematische Beschränkung der zur Diskussion stehenden Themen können vielmehr zu einer Zuspitzung dieser Problematik beitragen.

#### 4.2. Tansania

Die Beseitigung von „ignorance, disease, poverty“ gehören seit Staatsgründung zu den Hauptzielen der tansanischen Regierung, und bis in die 1970er Jahre konnten eigenen Angaben zufolge recht gute Erfolge erzielt werden. Auf Grund von, wie es offiziell heißt, „various domestic and external shocks and policy weaknesses“ ist seither jedoch eine beträchtliche Stagnation eingetreten und hat sich die Situation deutlich verschlechtert. Beides räumen auch die Washingtoner Finanzinstitutionen ein, gelangen jedoch zu einer abweichenden Diagnose des Misserfolgs. So sei die Politik „in unzureichender Weise wachstumsorientiert“ gewesen und „Ausgabenprogramme waren regelmäßig unterfinanziert und unzulänglich gewichtet“. Das habe sich in den letzten Jahren grundlegend geändert, da nunmehr „nachhaltigem Wirtschaftswachstum hohe Priorität beigemessen wird“, die „Bedeutung makroökonomischer Stabilität in vollem Umfang anerkannt“ werde und die breite Partizipation im PRSP-Prozess die „multidimensionalen Aspekte der Armut“

130 „[Es] muss klar gesagt werden, dass es ohne eine so richtungsweisende Entscheidung wie die der G-7-Länder während des Kölner Gipfels bezüglich des Schuldenerlasses und der hiermit verbundenen Konditionierung [d.h. HIPC II und PRSP] für Bolivien in absehbarer Zukunft nicht zu einer zivilgesellschaftlichen Kampagne für mehr Sozialkontrolle und Armutsorientierung in der Politik gekommen wäre.“ Krekeler, Tokarksi, a.a.O. (Anm. 115), S. 18.

131 Vgl. z.B. die Berichte in der bolivianischen Tageszeitung *La Razón* vom 15.4.2003 ([www.la-razon.com](http://www.la-razon.com)) sowie von *Red ATB* vom 15.4.2003 (über [www.bolivia.com](http://www.bolivia.com)).

132 Vgl. z.B. *La Razón* (28.4.2003, 6.5.2003, 8.5.2003, 9.5.2003), [www.la-razon.com](http://www.la-razon.com).

offenbart habe.<sup>133</sup> Es waren folglich IWF und Weltbank, die Tansania auf den Pfad der wirtschaftspolitischen Tugend geführt haben, den das Land ab Mitte der 1980er Jahre erst zögernd, ab 1996 dann jedoch sehr entschlossen beschritten hat.<sup>134</sup>

Die Fülle eigener Reform- und Armutsreduzierungsplänen, die auch in jüngerer Zeit offenkundig ziemlich unverbunden – „relatively decentralized“ – erstellt wurden, reflektieren diesen Annäherungsprozess: Dazu zählen die „Vision 2025“ in der die langfristigen ökonomischen und sozialen Ziele festgelegt sind. Diese bildete die Grundlage für die bis 2010 mittelfristig angelegte „National Poverty Eradication Strategy“. Zu nennen sind ferner die „Tanzania Assistance Strategy“, die als mittelfristige Entwicklungsstrategie für gemeinsame Anstrengungen mit der Gebergemeinschaft fungiert, sowie das „Medium-Term Expenditure Framework“ für die mittelfristige Budgetplanung. Schließlich ist in jüngster Zeit das PRSP hinzugetreten, ebenfalls als mittelfristig orientierte Strategie und als Besonderheit „subject to relatively hard (central Government) budget constraints“.<sup>135</sup>

#### 4.2.1. Das PRSP: Wunsch und Wirklichkeit der Armutsbekämpfung

Im März 2000 legte die tansanische Regierung ihr Interim-PRSP vor.<sup>136</sup> Nur ein halbes Jahr später folgte das vollständige PRSP, das nach der gemeinsamen Evaluierung durch den Stab von IWF und Weltbank im Dezember offiziell akzeptiert wurde. Es ist nicht annähernd so detailliert und umfangreich wie das bolivianische PRSP. Der erste der jährlich durchzuführenden „Progress Reports“ folgte fristgerecht im August 2001.<sup>137</sup> Nach der Zustimmung durch die IFI im November legten diese das „Completion Point Document“ vor, mit dem Tansania der angestrebte Schuldenerlass im Rahmen von HIPC II ermöglicht wurde. Der qualifizierende „Decision Point“ war bereits im April 2000 erreicht worden.<sup>138</sup>

Zum „Progress Report“ merken die Mitarbeiter von IWF und Weltbank an, dass er „signifikante Erfolge“ zeige und zwar sowohl, was die Substanz des Programms betreffe,

133 IMF, IDA, Tanzania PRSP. Joint Staff Assessment by the Staffs of the IMF and IDA, 2.11.2000, S. 2, in: [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 20.6.2002).

134 Vgl. zur Geschichte der Strukturanpassung in Tansania Felix Naschold, Adrian Fozzard, How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Tanzania, London (ODI Working Paper Nr. 165) April 2002, S. 1-5.

135 The United Republic of Tanzania, Poverty Reduction Strategy Paper, 1.10.2000, S. 3f, in: [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 20.6.2002).

136 United Republic of Tanzania, Interim Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), 14.3.2000, in: [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 20.6.2002). Allerdings gilt die Armutsstrategie nur für das Festland, denn von Sansibar ist an keiner Stelle – auch nicht in den Statistiken – die Rede. Zudem hatte die Geber-Gemeinschaft die Zusammenarbeit mit Sansibar nach den jeweils höchst umstrittenen Wahlen stark eingeschränkt, was die neue Führung unter Präsident Karume durch Erstellung eines eigenen PRSP im Jahre 2001 aufzulockern suchte.

137 The United Republic of Tanzania, Poverty Reduction Strategy Paper. Progress Report 2000/01, 14.8.2001, in: [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 20.6.2002).

138 IMF, IDA, Tanzania. Completion Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, 8.11.2001, S. 5, in: [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 20.6.2002).

als auch mit Blick auf die politischen Veränderungen zu Gunsten der Armen und bei der Schaffung eines „offenen und konsultativen Umfelds für den politischen Diskurs“. Als fortbestehende Desiderata werden angeführt: (1) die vollständige Auswertung der neuen Armutserhebung aus dem Jahre 2000, (2) eine Untersuchung der Zusammenhänge zwischen der makroökonomischen Politik, den Strukturreformen und der Armut, (3) ein detaillierteres „costing“ der geplanten Maßnahmen (4) sowie die Fertigstellung der angekündigten Strategie zur ländlichen Entwicklung und konkretere Vorstellungen zur Implementierung der Agrar-Strategie.<sup>139</sup> Der zweite „Progress Report“ für die Jahre 2001/02, der mit deutlicher Verspätung im März 2003 fertig gestellt wurde, legt detailliert die – überwiegenden – Erfolge bei der Umsetzung des PRSP dar.<sup>140</sup>

Auch IWF und Weltbank räumen ein, dass das Tempo, mit dem die tansanische Regierung ihr PRSP erstellt hat, wesentlich der Absicht geschuldet war, „so schnell wie möglich den HIPC completion point zu erreichen“.<sup>141</sup> Damit qualifizierte sich Tansania für einen Schuldenerlass um etwa 50% oder 2 Milliarden US-\$ und senkte so seine Außenschuld auf ein Niveau, das mit einem Netto-Gegenwartswert von 150% der Exporterlöse nach Auffassung der Finanzinstitutionen längerfristig tragbar sei. Danach – und ohne Berücksichtigung der keineswegs gesicherten bilateralen Erleichterungen – ergibt sich mittelfristig ein Schuldendienst in Höhe von jährlich knapp 150 Millionen US-\$, nachdem dieser 1998/99 noch 224 Millionen US-\$ betragen hatte. Durch den Schuldenerlass kann Tansania über eine Summe von jährlich etwa 70 Millionen US-\$ verfügen, die zusätzlich in den Haushalt – und damit für die Armutsbekämpfung – einzusetzen sind.<sup>142</sup> Zwar sinkt damit die Schuldendienstquote gemessen an den Exporterlösen auf unter 10%, doch ist nach übereinstimmender Auffassung aller Beteiligten in Tansania wie in Washington nicht nur zum Ausgleich der weiterhin hohen Defizite in der Leistungsbilanz, sondern auch für die Umsetzung der PRSP-Ziele von einem unverändert hohen externen Finanzierungsbedarf auszugehen. So haben allein IWF und Weltbank im Vorfeld und im Verlauf des PRSP-Prozesses neuerlich Gesamtkredite im Volumen von annähernd 500 Millionen US-\$ zugesagt. Dies wird – wie auch in Bolivien – die Verschuldung ab Mitte des Jahrzehnts wieder ansteigen lassen und den Erlass bald aufzehren.

139 IMF, IDA, Tanzania PRSP – Progress Report. Joint Staff Assessment by the Staffs of the IMF and IDA, 1.11.2001, S. 1, 7, in: [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 20.6.2002).

140 The United Republic of Tanzania, Poverty Reduction Strategy. The Second Progress Report 2001/02, März 2003, in: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Zugriff: 5.5.2003). Zu der früheren Ankündigung vgl. etwa „IMF completes Fourth Review Under Tanzania’s PRGF Arrangement and Approves US-\$25 Million Disbursement“, IMF, News Brief Nr. 02/34, 16.4.2002, in: [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 20.6.2002).

141 IMF, IDA, Tanzania PRSP. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 133), S. 1.

142 Vgl. Michael Hanfstängl, Wie wirkt sich der HIPC-II-Schuldenerlass auf die Armutsbekämpfung Tansanias aus? Stand 29.1.2001, S. 3f, in: [www.tanzania-network.de](http://www.tanzania-network.de) (Zugriff: 19.9.2002). Gemessen am durchschnittlichen Schuldendienst der 1990er Jahre und unter Einbeziehung vereinbarter und prospektiver Erleichterungen von bilateraler Seite gelangt er zu einer Gesamtersparnis zwischen 50 und 100 Millionen US-\$ pro Jahr, was auch darauf zurückzuführen ist, dass die publizierten Zahlen – mitunter auch der gleichen Institutionen – beträchtlich voneinander abweichen, vgl. Michael Hanfstängl, Wie geht es weiter mit der Entschuldung und Armutsbekämpfung in Tansania? Ein Zwischenbericht vom 27. Februar 2003, in: [www.tanzania-network.de](http://www.tanzania-network.de) (Zugriff: 19.5.2003).

Das PRSP unterscheidet verschiedene Formen und Aspekte der Armut, die vom Einkommen über die Erziehung und Gesundheit bis hin zur Anfälligkeit für unvorhersehbare Ereignisse reicht.<sup>143</sup> Auch wenn die für das PRSP maßgeblichen Daten noch aus dem Jahre 1991 stammen und daher nur begrenzt aussagekräftig sind, so geht das PRSP doch davon aus, dass etwa 50% der Bevölkerung arm und nicht in der Lage seien, ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen, während etwa 30% extrem arm seien, das heißt nicht über ein Einkommen verfügen, um sich ausreichend zu ernähren.<sup>144</sup> Diese Zahlen wurden allerdings im zweiten „Progress Report“ auf Grundlage der neuen statistischen Erhebungen aus dem Jahre 2001 ohne weitere Kommentierung deutlich nach unten korrigiert. Danach sind 35,7% der Bevölkerung nicht in der Lage, ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen und 18,7% mangelt es an ausreichender Ernährung.<sup>145</sup>

Die vorrangigen Ziele des PRSP korrespondieren mit den „Millenniumszielen“, doch sollen die Armut sowie die Säuglings-, Kinder- und Müttersterblichkeit bereits bis zum Jahre 2010 halbiert werden. Ferner sind bis 2003 eine Steigerung der Primar-Einschulung auf 85% sowie eine Steigerung des Zugangs der Landbevölkerung zu sauberem Wasser von 48,5% im Jahre 2000 auf 55% im Jahre 2003 vorgesehen.<sup>146</sup> Im zweiten „Progress Report“ ist detailliert dokumentiert, dass die größten Erfolge im Erziehungswesen erreicht wurden. Im Gesundheitswesen hingegen, bei der Wasserversorgung und auch beim Ausbau und der Unterhaltung der Verkehrsinfrastruktur bleiben erhebliche Probleme, so dass

143 Letztere „vulnerability“ wird allerdings bis zum zweiten „Progress Report“ nicht näher behandelt – „in the absence of a clear understanding of the concept and its manifestations in Tanzania“, wie es im „Executive Summary“ heißt.

144 The United Republic of Tanzania, PRSP..., a.a.O. (Anm. 135), S. 5-10. Im Interim-PRSP war dazu ausgeführt, dass 15 bis 18 Millionen Tansanier (50% der Bevölkerung) über weniger als 0,65 US-\$ am Tag verfügen und nahezu 12,5 Millionen weniger als 0,50 US-\$ pro Tag für Ernährung ausgeben können.

145 Bekräftigt wurde dagegen, dass die ländlichen Gegenden am stärksten betroffen seien (57% und 32% in der alten, 38,7% und 20,4% in der neuen Erhebung) und Dar es Salaam am wenigsten (wo sich allerdings die Proportionen umkehren, denn waren es in der alten Erhebung 5,6% ohne ausreichende Grundbedürfnisbefriedigung, so sind es in der neuen mit 17,6% deutlich mehr). The United Republic of Tanzania, The Second Progress Report..., a.a.O. (Anm. 140), S. 4f. Irritierend ist, dass nunmehr auch die Daten für 1991/92 nach unten korrigiert wurden, ohne dass die Gründe ersichtlich wären. Danach sind es bei den Grundbedürfnissen nur mehr 38,6% und bei der Ernährung 21,6% der Bevölkerung, die als arm gelten.

146 Diese Ziele sind keineswegs neu. So wurden die gleichen für den Erziehungssektor bereits im letzten „Policy Framework Paper“ zur Strukturanpassung genannt – in der Erwartung allerdings, diese Umsetzung schon bis zum Jahre 2001 bzw. 2002 erreichen zu können. Vgl. Tanzania. Enhanced Structural Adjustment Facility. Policy Framework Paper for 1998/99-2000/01. Prepared by the Tanzanian Authorities in Collaboration with the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank, 19.1.1999, S. 14f, in: [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 20.6.2002). Als ganz wesentliches Problem, das im PRSP nicht mehr auftaucht, wird darin allerdings auch die „genuine Krise“ in der tertiären Bildung genannt – mit nur 1% Studenten. Das tangiert die Armut innerhalb Tansanias nicht unmittelbar, da tertiäre Ausbildung letztlich den privilegierten Schichten vorbehalten bleibt. Es ist aber ein massiver Ausdruck der Armut des Landes. Wenn das PRSP daher künftig das allein ausschlaggebende entwicklungspolitische Steuerungsinstrument ist oder wird, kann es hier leicht zu problematischen Fehlsteuerungen kommen. Immerhin kündigt der zweite „Progress Report“ an, bis 2005 auch eine Strategie für die Sekundarausbildung erarbeiten zu wollen.

die anvisierten Ziele für das Jahr 2003 gefährdet sind. Insgesamt waren im PRSP sieben Sektoren als vordringlich aufgeführt, auf die die Regierung ihre Finanzzusagen „beschränken“ wollte: Grundschulbildung, Basisgesundheitsversorgung, Wasserversorgung, Bau und Instandhaltung von Straßen, Rechtsprechung, Förderung der Landwirtschaft und Aids-Bekämpfung.<sup>147</sup>

Weder das tansanische PRSP noch IWF und Weltbank lassen den geringsten Zweifel daran, dass entscheidende Bedingung für die Bekämpfung der Armut wirtschaftliches Wachstum und dessen Bedingung wiederum der schon zuvor eingeleitete „steady pursuit of sound macroeconomic policies“ und die Fortführung der Strukturreformen zur Steigerung der Markteffizienz seien. Allein dies habe, so das Lob aus Washington, die „strong economic performance“ der letzten Jahre ermöglicht.<sup>148</sup> Und tatsächlich konnten seit Verabschiedung des PRSP – ganz im Unterschied zu Bolivien – die höchst optimistischen Projektionen erfüllt werden. So wuchs das Bruttoinlandsprodukt 2001 um 5,6% (2000: 4,9%, 1999: 4,7%), die Inflation sank weiter auf unter 5%, und die Währungsreserven stiegen auf eine Summe, die den Importbedarf eines halben Jahres deckt – trotz eines hohen Leistungsbilanzdefizits, das immer noch 10% der Wirtschaftsleistung beträgt.

Allerdings dokumentieren die Projektionen auch, dass es zur Halbierung der Armut künftig Wachstumsraten von mehr als 7% bedarf. Zudem konzentriert sich das Wachstum der letzten Jahre mit dem (Gold-)Bergbau und dem Tourismus auf jene Sektoren, die die geringste Beschäftigungswirkung aufweisen. So beschäftigt der Tourismus mit 170 000 lediglich 1% der arbeitsfähigen Bevölkerung und trägt 14% zum BIP bei, während dies beim Bergbau bislang nur 2,5% sind. Anders dagegen die Landwirtschaft: Hier sind 80% der Arbeitskräfte beschäftigt, und ihr Beitrag zum BIP beläuft sich auf 50% (wovon allerdings nahezu die Hälfte der Subsistenz zugerechnet wird). Das agrarische Wachstum indes blieb mit 5,5% (nach 3,4% im Jahre 2000) knapp unter dem Durchschnitt und war zudem durch die weiter sinkenden Weltmarktpreise der wichtigsten Exportgüter Kaffee, Baumwolle und Cashewnüsse stark beeinträchtigt. Allein schon aus diesem Grund kann wirtschaftliches Wachstum nur begrenzte Wirkung entfalten, und so beklagt denn auch der zweite „Progress Report“, die Umsetzung guter makroökonomischer Bilanzen in „micro level benefits“ bleibe eine noch ungelöste Herausforderung.<sup>149</sup>

147 The United Republic of Tanzania, PRSP..., a.a.O. (Anm. 135), S. 22. Auch hier hat sich im zweiten „Progress Report“ insofern eine Veränderung ergeben, als AIDS, gemeinsam mit der Geschlechterfrage, *good governance*, der Umwelt und der Beschäftigungspolitik als „cross-cutting issue“ eingeführt wurde, denen ebenfalls eine besondere Aufmerksamkeit zuteil werden müsse, da sie „Auswirkungen“ auf die Armutsbekämpfung haben. IWF und Weltbank vermissen weiterhin Maßnahmen zur Eindämmung des Bevölkerungswachstums, wovon im tansanischen PRSP (und entgegen des offiziellen „Rats“ des IWF auch in den „Progress Reports“) keine Rede ist, haben ansonsten aber keine Einwände; vgl. IMF, IDA, Tanzania PRSP. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 133), S. 5.

148 Vgl. z.B. IMF, IMF completes Fifth Review Under Tanzania's PRGF Arrangement and Approves US\$27 Million Disbursement, IMF News Brief No. 02/115, 19.11.2002, [www.imf.org](http://www.imf.org) (Zugriff: 20.6.2002).

149 The United Republic of Tanzania, The Second Progress Report..., a.a.O. (Anm. 140), S. 20. Dass es hier auch um delicate Fragen ökonomischer Machtverteilung gehen könnte, deutet der Report zumindest an, wenn etwa zur Landwirtschaft beklagt wird, dass Veränderungen bei „macro incentives“ keineswegs

Zur direkten und gezielten Bekämpfung der Armut wiederum sind im Rahmen des PRSP nicht nur budgetäre Umverteilungen vorgesehen, sondern auch die Ausarbeitung sektoraler Strategien, die einen sinnvollen Einsatz der erhöhten Mittel gewährleisten sollen. Dazu gehören die „National Strategy for Primary Education“, die bis Juli 2001 fertiggestellt wurde und als entscheidende Maßnahme die Abschaffung der Schulgebühren im Primarbereich vorsah. Diese waren – übrigens auf Anraten und im Einklang mit den damals geltenden Leitlinien der Weltbank – erst in den 1990er Jahren eingeführt worden und hatten offenbar wesentlich zum Absinken der Beschulung beigetragen.<sup>150</sup> Ein weiteres wichtiges Dokument ist die „Agricultural Sector Development Strategy“, die ebenfalls bis zum Sommer 2001 fertiggestellt wurde, allerdings auf Grund der weit komplexeren Herausforderung noch der Umsetzung harrt. Vorgesehen sind hier u.a. weitere Steuererleichterungen, Hilfestellungen für eine erfolgreiche Vermarktung sowie verstärkte Reformen zur Förderung der exportorientierten Expansion und Diversifizierung der *pro-poor* Sektoren, „um die Armen zu befähigen, an den Vorteilen der Globalisierung zu partizipieren“. Die Umsteuerung von einer Landwirtschaft mit den kollektivistischen Zügen des Ujamaa-Konzepts, der zudem die Last der Finanzierung (staats-) industrieller Vorhaben aufgebürdet war, hat zwar Basisaktivitäten, aber auch beträchtliche „Unzufriedenheit“ freigesetzt. Dem soll durch eine Reihe von – „so weit wie möglich markt-orientierten“ – Maßnahmen entgegengewirkt werden.<sup>151</sup>

Auch wenn zum Zeitpunkt der Verabschiedung des PRSP noch ein genaues „costing“ der angestrebten Maßnahmen fehlte, verzeichnet das Budget ein beträchtliches Wachstum der Ausgaben für die aufgeführten prioritären Sektoren. Sie stiegen von 4,4% des BIP im Haushaltsjahr 1999/2000 über 6,3% im Jahre 2000/01, 9% im Jahre 2001/02 bis 11% im Haushaltsjahr 2002/03.<sup>152</sup> Das ändert indes nichts daran, dass erhebliche Finanzierungslücken bestanden und bestehen, bei denen noch nicht absehbar ist, ob sie auch künftig durch ausländische Geber geschlossen werden können. So räumte schon das PRSP ein, dass die Maßnahmen zur Armutsreduzierung wie in der Vergangenheit wesentlich von der Verfügbarkeit externer Ressourcen abhängen, was zu erheblichen Unsicherheiten in der Planung führt. Vorgesehen ist, 70% der geplanten Ausgaben selbst und 30% extern zu finanzieren. Das bedeutet eine Steigerung der kalkulierten ODA-Einnahmen von knapp

immer den Adressaten, die Bauern, erreichen, sondern vor allem Händlern und anderen „middlemen“ zugute kommen (S. 22).

150 Vgl. Nancy C. Alexander, Takoma Park, Paying for Education: How the World Bank & IMF Influence Education in Developing Countries, Januar 2002, in: [www.challenglobalization.org](http://www.challenglobalization.org) (Zugriff: 20.3.2003). Dass hier größere Flexibilität eingekehrt ist, dürfte nicht zuletzt auf eine Gesetzesinitiative des US-Kongresses zurückzuführen sein, der den Vertretern der Vereinigten Staaten in den IFI auferlegte, alle Kreditzusagen zu blockieren, wenn diese mit der Forderung nach Gebühren im Primarschulbereich und der medizinischen Grundversorgung einhergehen.

151 IMF, IDA, Tanzania PRSP. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 133), S. 10. Die umfassendere „Rural Development Strategy“ sollte zwar bis Dezember 2001 fertiggestellt werden, existiert jedoch bislang nur im Entwurf. Und es fehlen auch die für Frühjahr 2003 angekündigten Distrikt-spezifischen PRSP, deren Erstellung mit dem Abschluss der „Local Government Reform“ gesehen wird.

152 The United Republic of Tanzania. Progress Report..., a.a.O. (Anm. 137), S. 20.

350 Millionen US-\$ im Haushaltsjahr 1999/2000 auf annähernd 500 Millionen US-\$ im Jahre 2002/03.<sup>153</sup> Hatte Tansania 1998/99 pro Kopf der Bevölkerung für den Schuldendienst mit 6,24 US-\$ etwa ebenso viel ausgegeben wie für das Bildungswesen mit 6,28 US-\$,<sup>154</sup> so bleibt auch nach dem Schuldenerlass das Problem, dass die verfügbaren Ressourcen weit davon entfernt sind, alle – oder auch nur die prioritär genannten – Facetten der Armut bekämpfen zu können.

#### 4.2.2. PRSP und Demokratisierung: eine Randerscheinung

Im Unterschied zu Bolivien ist im tansanischen PRSP von Demokratisierung selbst keine Rede, wohl aber von *governance* und institutioneller Reform – wenngleich auch dies nur relativ begrenzt. Das mag insofern erstaunen, als sich in Tansania seit Jahren auch ein demokratischer Wandel vollzieht. So fanden 1995 und 2000 erstmals seit den 1960er Jahren wieder Mehrparteienwahlen zum Parlament und zur Präsidentschaft statt, in denen sich allerdings die herrschende Partei CCM mühelos durchsetzen konnte. Nicht nur, dass sie im Vorfeld der Wahlen virtuos ihre Machtpositionen auszunutzen verstand, sie profitierte auch von dem Umstand, dass die Oppositionsparteien schwach, fragmentiert und bislang ziemlich artifizielle Gebilde darstellen.<sup>155</sup> So errang 1995 der Präsidentschaftskandidat der Regierungspartei CCM, Benjamin Mkapa, 61,8% und 2000 gar 71,7% der abgegebenen Stimmen, während die Partei 1995 in den Parlamentswahlen 78,1% und 2000 ebenfalls mit einer Steigerung 89% aller Sitze auf sich vereinigen konnte.

Dieses an die Zeit der formellen Einparteienherrschaft gemahnende Ergebnis dürfte allerdings nicht allein der dominanten Machtposition der CCM und deren rigorosem Gebrauch zuzuschreiben sein. Die Tatsache, dass etwa anders als in den Nachbarländern Sambia und Kenia bislang keine relevante Opposition in Erscheinung trat, ist vielmehr auch eine Folge der Tatsache, dass die CCM wie kaum sonst in Afrika das Land mit ihrer Organisation zu durchdringen und integrieren vermochte. Stabilität und Stagnation gingen dabei Hand in Hand. Daraus resultierte das paradoxe Ergebnis, dass die Herrschaft der einen Partei in der Bevölkerung eine erstaunlich hohe Zustimmung erfährt, diese zugleich aber durchaus auf dem Recht zur politischen Mitwirkung beharrt und dieses auch einfordert. Daher auch konnte es relativ mühelos gelingen, den genuin tansanischen Prozess der Demokratisierung „von oben“ unter Kontrolle zu halten.<sup>156</sup> Allein auf Sansibar und Pemba sind die politischen Spannungen deutlich ausgeprägter und haben sich letzt-

153 Dies geschieht vor dem Hintergrund einer unverändert restriktiven Fiskalpolitik, die unter Einbeziehung verlorener Zuschüsse aus der Entwicklungszusammenarbeit ein Haushaltsdefizit im Bereich von nur –1 bis –0,5% des BIP vorsieht.

154 Hanfstängl, Wie wirkt sich der HIPC-II-Schuldenerlass..., a.a.O. (Anm. 142), S. 6.

155 Vgl. hierzu „Economic Reforms and Democratisation in Tanzania: the case of the elections 2000 and the need to go beyond electionalism.“ Paper to the conference on „Democratisation and Conflict Management in West Africa“, 28.2.-2.3.2002, S. 10.

156 Vgl. hierzu Gero Erdmann, Die tansanische Art der Demokratisierung, in: Habari, Nr. 4, 2000, in: [www.tanzania-network.de](http://www.tanzania-network.de).

mals um die Jahreswende 2000/01 nach dem dort chaotischen Verlauf der Wahlen in blutigen Demonstrationen entladen.

Diese Charakteristika des politischen Systems in Tansania mögen erklären, warum explizite Bekenntnisse zur Demokratie im PRSP fehlen und auch konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Regierungsführung dürftig ausfallen. Zwar stellen IWF und Weltbank in ihrer Evaluierung treffend fest, *governance* sei ein wichtiger Bestandteil des PRSP, denn „poor people stress the importance of improving governance to help reduce their vulnerability and insecurity“.<sup>157</sup> Und tatsächlich war von Seiten der gesellschaftlichen Gruppen in den „zonal workshops“ zur Diskussion des PRSP *poor governance*, zumal auf der lokalen Ebene, als eines der gravierendsten Probleme beklagt worden. Allerdings beklagen IWF und Weltbank zu Recht, dass diesbezügliche Pläne der Regierung, wie etwa der „National Anti-Corruption Strategy and Action Plan“ aus dem Jahre 1997 im PRSP keinen Niederschlag gefunden hätten. Zwar ist seither Korruption ein auch öffentlich breit diskutiertes Thema in Tansania, in der Praxis jedoch hat sich nur wenig geändert, was als Ausdruck des spezifisch afrikanischen „double-talk“ erscheinen mag, der Probleme zwar ohne Scheu benennt, doch nur um sie auf diese Weise um so wirkungsvoller klein zu reden. Gleichwohl sind auch hier – sei es auf Grund des Drucks aus Washington, sei es aus eigener Einsicht – seit Verabschiedung des PRSP weitere Initiativen und Fortschritte zu verzeichnen, die im „Progress Report“ im Einzelnen aufgeführt werden.<sup>158</sup>

An konkreten Maßnahmen im Interesse von *good governance* werden ferner die Reform und Stärkung der Judikative genannt sowie die Absicht, die örtlichen Verantwortlichen mit der Bereitstellung sozialer Dienste und Leistungen zu betrauen. So wird im Zuge der 1999 eingeleiteten Dezentralisierung den Kommunalverwaltungen die Aufgabe zugewiesen, für Erziehung, Gesundheit, Wasserversorgung, Straßen, Landwirtschaft und allgemein die soziale Entwicklung – und damit für die Kernbereiche der Armutsbekämpfung – zu sorgen. Nicht nur dies erinnert an das bolivianische Beispiel. Auch betont das PRSP das Ziel, im Zuge der laufenden „Local Government reforms“ die Partizipation der Armen an der Gestaltung der Entwicklungspolitik ausbauen zu wollen.<sup>159</sup> Zwar haben IWF und Weltbank hier keine prinzipiellen Einwände, merken aber nicht ohne Grund an, dass diese Kompetenzverlagerung „angemessene Mechanismen zur Überwachung und Kontrolle“ erfordere, „um die richtige und effiziente Verwendung der Ressourcen sicherzustellen“. Im deutlichen Unterschied zu Bolivien standen in Sachen Dezentralisierung und „sozialer Kontrolle“ in Tansania keine entsprechenden Ansatzpunkte zur Verfügung.

157 IMF, IDA, Tanzania PRSP. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 133), S. 7.

158 IMF, IDA, Tanzania PRSP – Progress Report. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 139), S. 2; The United Republic of Tanzania. Progress Report..., a.a.O. (Anm. 137), S. 4, 11, 34. So rangiert Tansania im Korruptionsindex von Transparency International nach einer kurzen Verbesserung immer noch auf dem zehnten Platz von unten, knapp vor Kenia und Uganda.

159 The United Republic of Tanzania. PRSP..., a.a.O. (Anm. 135), S. 20. Die Reformvorhaben bei der örtlichen Verwaltung sollen in einem Zeitraum von 1999, als mit 35 „Pilotdistrikten“ begonnen wurde, bis 2004 umgesetzt werden, und die gesetzlichen Voraussetzungen scheinen seit 1997 sukzessive geschaffen worden zu sein.



Grundsätzlich hegen die IFI im Einklang mit Befürchtungen tansanischer NRO Zweifel, ob auf den örtlichen Ebenen wirklich eine ausreichende Bereitschaft und Entschlossenheit bestehe, das PRSP umzusetzen.<sup>160</sup> Auch bei der Bewertung des ersten „Progress Report“ wird angesichts der zunehmenden Rolle der lokalen Ebene in der Armutsbekämpfung eine „Lücke zwischen guten Maßnahmen des Programms zur Reform der lokalen Regierungen und der Implementierung dieser Reformen an der Basis“ beklagt.<sup>161</sup>

Soweit von IWF und Weltbank die Ordnung des öffentlichen Raumes angesprochen wird, sind es die klassischen technokratisch gewendeten Themen der *governance*, wie sie für die zweite Generation der Strukturanpassungen typisch sind. Neben der Bekämpfung der Korruption treten hier noch die Steuerreform sowie die Umsetzung der Budgetpolitik, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für privates Unternehmertum und nicht zuletzt die Umstrukturierung und Privatisierung öffentlicher Versorgungsunternehmen hinzu.<sup>162</sup> Dies allerdings mag dem Markt, es muss aber keineswegs der Demokratie dienen. Hier versprach die Forderung nach Partizipation als Korrektiv zu wirken, doch sind auch in diesem Bereich die Erfahrungen bestenfalls gemischt.

#### 4.2.3. Partizipation und ownership: widersprüchliche Interpretationen

Nach Auffassung von IWF und Weltbank gründete sich die Erarbeitung des tansanischen PRSP auf eine „broad-based participation of civil society“.<sup>163</sup> Das sehen die „Partizipatoren“ ganz anders: „However, this rhetoric misrepresents, or covers up, the truth“ – so Rebecca Muna von der „Tanzania Coalition on Debt and Development“ (TCDD), die sich gemeinsam mit OXFAM mit eigenen Workshops und Papieren aktiv in den Diskussionsprozess eingeschaltet hatte.<sup>164</sup> Tatsächlich handelte es sich um einen Konsultationsprozess unter beträchtlichem Zeitdruck, mit mangelhafter Vorbereitung und mit nur begrenzter Einwirkung, nachdem bei der Erstellung des Interim-PRSP überhaupt keine Partizipation stattgefunden hatte. So beklagten NRO-Vertreter unter anderem, dass der Prozess in einer „oberflächlichen und halbherzigen Weise“ durchgeführt wurde, dass sie nur inadäquat einbezogen waren, nicht über ausreichende Informationen verfügten, auf inoffizielle Quellen angewiesen blieben und zudem mit ihren Vorstellungen keinen Niederschlag im

160 IMF, IDA, Tanzania PRSP. Joint Staff Assessment ..., a.a.O. (Anm. 133), S. 9f.

161 IMF, IDA, Tanzania PRSP – Progress Report. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 139), S. 2. Im zweiten „Progress Report“ beklagt die tansanische Regierung selbst, dass es den örtlichen Verantwortlichen – etwa bei der Unterhaltung der Infrastruktur – an ausreichender „capacity“ fehle, The United Republic of Tanzania, The Second Progress Report..., a.a.O. (Anm. 140), S. 33.

162 IMF, IDA, Tanzania Completion Point Document ..., a.a.O. (Anm. 138), S. 8-11. Ungeachtet seiner demonstrativ vorgetragenen Absicht, sich auf seine Kernkompetenzen zu beschränken, hat der IWF im Rahmen der PRGF-Verhandlungen 2001 seine – konditionale – Forderung nach Privatisierung des Wasserversorgers DAWASA bekräftigt – ebenso wie die Forderung, ausländische Portfolioinvestitionen zuzulassen.

163 IMF, IDA, Tanzania PRSP. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 133), S. 1.

164 Rebecca Muna, Civil Society Participation in the PRSP. A Case Study of Tanzania, in: [www.tanzania-network.de](http://www.tanzania-network.de) (Zugriff: 19.5.2003).

abschließenden Dokument finden konnten.<sup>165</sup> Diese Kritik korrespondiert mit den meisten Partizipationserfahrungen der ersten PRSP-Generation, zu denen in einer ersten Evaluierung durch den IWF generell angemerkt wurde, dass es „bei den politischen Festlegungen nur eine begrenzte Partizipation der Zivilgesellschaft“ geben habe.<sup>166</sup>

Das wichtigste Instrument zur „zivilgesellschaftlichen“ Partizipation an der Erstellung des PRSP waren sieben parallel veranstaltete „zonal workshops“ im Mai 2000, auf denen die Vorstellungen der „grassroots stakeholders“ abgefragt wurden. An diesem, wie es sarkastisch hieß, „workshopping approach to participation“<sup>167</sup> nahmen insgesamt 804 Personen teil: aus jedem Distrikt vier nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Dorfbewohner, ein Distrikt-Abgeordneter, ein „district executive director“, ein Gemeinderat, und jeweils fünf Vertreter von NRO. Es gab Arbeitsgruppen und abschließend eine Plenarsitzung. Themen waren die Definition, Gründe, Charakteristika und Indikatoren von Armut sowie die Bestimmung prioritärer Aufgaben und Maßnahmen. Als Ergebnis hält das PRSP fest, dass Erziehungs- und Ausbildungsfragen mit großem Abstand als Hauptaufgabe genannt wurden, gefolgt von Landwirtschaft, Gesundheit, Verkehrsinfrastruktur und Wasserversorgung. Als Problemfelder wurden namentlich aufgeführt: ebenfalls zu mehr als 50% „poor governance“ (konkret: mangelnde Transparenz und Rechenschaftspflicht zumal auf den unteren Ebenen sowie die unzulängliche Finanzierung der Schlüsselsektoren zur Armutsbekämpfung), kulturelle, soziale und Geschlechts-Faktoren, Analphabetentum, unzulängliche Verkehrsinfrastruktur und nicht zuletzt Schwächen der Landwirtschaft wie mangelhafte Vermarktungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Güter sowie fehlendes Saatgut und fehlende Finanzierungsmöglichkeiten.

Im Juni 2000 fand ferner ein Treffen mit der Gebergemeinschaft unter Beteiligung von Vertretern des IWF und der Weltbank statt, dem ein Treffen mit Parlamentsabgeordneten folgte, auf dem die Anregungen aus den „zonal workshops“ besprochen wurden. Den Abschluss bildete ein „National Workshop“ im August mit insgesamt 25 Teilnehmern, wo neben Vertretern der Zentral- und Regionalregierungen erneut die Geber, internationale Organisationen, die Privatwirtschaft, NRO, Medien und Vertreter des „informellen Sektors“ anwesend waren, um den Entwurf des PRSP zu diskutieren. Hier wurden ergänzend Themen wie Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen und in den städtischen Regionen, Kinderarbeit, Finanzierungsfragen zur Förderung von Kleinbauern und Kleinbetrieben sowie ein förderliches Umfeld für den Privatsektor aufgeworfen.<sup>168</sup>

Insgesamt leistete die Partizipation wenig mehr, als dass sich beide Seiten miteinander vertraut machten. Allerdings wird in kritischer Abgrenzung gegenüber den dezidierten

165 Ibid. Vgl. auch „The new face of IMF structural adjustment (Tanzania)“, Juni 2000, in: [www.nadir.org](http://www.nadir.org) (Zugriff: 19.5.2003); „United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). Contribution to the World Bank&IMF PRSP Review“, 26.11.2001, in: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Zugriff: 19.5.2003).

166 Caroline M. Robb, Allison M. Scott, Reviewing Early Poverty Reduction Strategy Papers in Africa. IMF Policy Discussion Paper PDP/01/5, November 2001, S. 19, 25-31.

167 „The new face...“, a.a.O. (Anm. 165).

168 The United Republic of Tanzania, PRSP..., a.a.O. (Anm. 135), S. 4f und Annex 1.

Vorbehalten der NRO auch darauf aufmerksam gemacht, dass sich in der über Jahrzehnte von einer sozialistisch orientierten Einparteienherrschaft geprägten Gesellschaft Tansanias eine vitale Streitkultur erst noch herausbilden müsse, so dass sich der Fortschritt – wie wohl messbar und kontinuierlich – in kleinsten Schritten vollziehe. Auch darf nicht übersehen werden, dass auf der anderen Seite viele der NRO wenig mehr darstellen als rein urban verankerte Vehikel zur Wahrnehmung der sehr persönlichen Interessen ihrer Gründer, die sich etwa darin manifestieren, sich das (materielle) Wohlbefinden ihrer ausländischen Geber zu erhalten – ein Problem, das auch in anderen Teilen der Welt nur allzu vertraut ist.<sup>169</sup> Das relativiert die Zahl von 9000 NRO, die bis 1999 entstanden sind und – überwiegend in Dar es Salaam beheimatet – ihre Entstehung keineswegs nur der Demokratisierung verdanken, sondern vor allem auch dem Umstand, dass der Staat im Einvernehmen mit den ausländischen Financiers manche soziale Dienstleistung in diesen Sektor verlagert hat.<sup>170</sup>

Bei der Erstellung der beiden „Progress Reports“ erschien eine Ausweitung der Partizipation nicht notwendig – „based on the assumption that the concerns and views of the poor have not changed significantly from those documented recently in the zonal workshops and described in the original PRSP“.<sup>171</sup> Allerdings weist der erste „Progress Report“ den verschiedenen „domestic stakeholders“, den Repräsentanten der Armen, der „Zivilgesellschaft“ und des Privatsektors, künftig konkrete Aufgaben zu: (1) Konsultationen bei den sektorspezifischen Strategien, (2) „zonal workshops“ und partizipatorische Armutsbewertungen, um bei Bedarf den Fokus des PRSP zu ändern, (3) Bewertung von Entwürfen zum PRSP in speziellen Workshops, (4) Teilnahme an Treffen der „Consultative Group“ mit der Gebergemeinschaft.<sup>172</sup> Hier deutet sich nicht nur eine Verstetigung an, sondern es zeigen sich auch Chancen für eine Institutionalisierung der künftigen Partizipation. Eine solche Transformation der „consultative exercises undertaken during the formulation of the PRSP into a fully institutionalised and sustainable process of public accountability“ hatten IWF und Weltbank bereits angemahnt und dabei vor allem das „poverty monitoring“ im Blick.<sup>173</sup> Und tatsächlich weist der zweite „Progress Report“ bei der Schaffung eines umfassenden „Poverty Monitoring Systems“ bereits beträchtliche Fortschritte aus. So wurden unter Beteiligung einer „wide range of stakeholders“ vier technische Arbeitsgruppen geschaffen, die sich mit der Erfassung und der Analyse des Phänomens Armut befassen sowie für die Verbreitung der einschlägigen Pläne im Lande sorgen sollen.<sup>174</sup>

169 Vgl. Hanfstängl, Wie wirkt sich der HIPC-II-Schuldenerlass..., a.a.O. (Anm. 142), S. 5. Vgl. zur allgemeinen Kritik auch Chung, Ottaway, a.a.O. (Anm. 33).

170 Vgl. „Economic Reforms...“, a.a.O. (Anm. 155), S. 13.

171 The United Republic of Tanzania, Progress Report..., a.a.O. (Anm. 137), S. 2.

172 Ibid.

173 IMF, IDA, Tanzania PRSP. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 133), S. 6.

174 Im Mittelpunkt der Forschungsaktivitäten stehen dabei die bislang ungeklärten Fragen der „Vulnerability“, der „Macro-Micro Linkages“ sowie der Armut in den urbanen Regionen. Die Arbeitsgruppe zur Verbreitung des PRSP wiederum hat 2002 eine vereinfachte Version des ersten „Progress Reports“ er-

Offenkundig hat die Regierung hier anders noch als bei der Erstellung des PRSP Mitwirkungsforderungen aus der Gesellschaft aufgegriffen. So veranstaltete die „Tanzania Coalition on Debt and Development“ im April 2001 auch zum Monitoring einen parallelen Workshop, der noch einmal beklagte, dass die damaligen Anregungen keinen Niederschlag im PRSP gefunden hätten und die NRO daher zur Überwachung der Implementierung ein eigenes System entwickeln wollten.<sup>175</sup> Allerdings könnte der Eindruck entstehen, dass die Regierung ein gesellschaftliches Engagement vor allem in jenen Bereichen favorisiert, wo es für den Erfolg der Armutsbekämpfung unverzichtbar ist: bei der Identifizierung des Phänomens und bei der Mobilisierung der erforderlichen personellen Ressourcen in der täglichen Arbeit mit den Betroffenen. Zur Überwachung der Budgetzuweisungen und deren Verwendung hingegen finden sich keine institutionellen Vorkehrungen, die eine wirkungsvolle Partizipation signalisieren. Gleichwohl ist auch hier erkennbar, dass in der Kombination einer von außen vorgetragenen Partizipationsmaxime und innerer Bereitschaft zur Veränderung durchaus Chancen für weitere Demokratisierungsschübe enthalten sind.

Extrem unterschiedliche Urteile zeigen sich in der Frage der *ownership*. So ist nach Auffassung der IFI der PRSP-Prozess in Tansania nicht nur partizipatorisch verlaufen, sondern sei zudem „strongly owned domestically“ und habe wesentlich zur Stärkung armutsreduzierender Maßnahmen beigetragen.<sup>176</sup> Kritische Beobachter sind da in ihrem Urteil – ähnlich wie in Bolivien – weit differenzierter und zurückhaltender. So urteilt eine groß angelegte Studie des ODI zur Institutionalisierung des PRSP-Prozesses in Tansania:

„[O]wnership of the rhetoric of PRSPs is not the same as political commitment to the PRSP approach. In Tanzania, political commitment exists at the very top but it dilutes as one goes down the political hierarchy. Building that commitment from the bottom is as important as securing it at the top. In the end the test for the PRSP may not be the quality of the strategy per se, but the degree to which it becomes a platform for doing things differently.“<sup>177</sup>

Und eine weitere NRO-Studie zur Implementierung des PRSP merkt lakonisch an, dass Tansanias PRSP „country-led but not country owned“ war.<sup>178</sup> Mit gleicher Stoßrichtung

stellt und publiziert sowie einen Leitfaden zum Monitoring erarbeitet. Als Aktivität zur Popularisierung der neuen Strategie verweist der zweite „Progress Report“ des Weiteren auf die künftig jährlich geplante „Poverty Policy Week“ im September 2002, die als ein „formelleres Forum für die Beteiligung der Interessierten am nationalen Dialog“ gedacht ist. Vgl. The United Republic of Tanzania, The Second Progress Report..., a.a.O. (Anm. 140), S. VIII, 73f. Dies jedenfalls weist deutlich mehr Substanz auf, als die bisherigen eher rituellen Feststellungen der tansanischen Regierung, schon in den drei Jahren vor dem PRSP partizipatorische Ansätze in der Festlegung der Entwicklungsstrategien angewandt zu haben.

175 Vgl. TCDD, The Report on Civil Society Workshop on Poverty/PRSP Monitoring Skills, Dar es Salaam, 4.-6.4. 2001, S. 7.

176 IMF, IDA, Tanzania PRSP – Progress Report. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 139), S. 7. Das „Completion Point Document“ betont sogar, das PRSP „has become fully owned in-country“; IMF, IDA, Tanzania. Completion Point Document..., a.a.O. (Anm. 138), S. 6.

177 ODI (Hg.), PRSP Institutionalisation Study: Final Report. Chapter 9 – Institutionalising the PRSP approach in Tanzania. Submitted to the Strategic Partnership with Africa, 30.8. 2001, S. IX.

178 Christopher Mwakasege (TASOET), The Tanzanian experience of implementing PRSP for the first two years. An NGO Perspective, Dezember 2002, in: www.tasoet.org (Zugriff: 19.5.2003).

wird von Vertretern des Nichtregierungssektors sehr grundsätzlich kritisiert, dass im Gegenteil das PRSP sein deklaratorisches Ziel unterminiere, da den internationalen Finanzinstitutionen als finale Instanz ein ungehörlich großes – ja präzedenzloses – Gewicht eingeräumt werde, denn „nie zuvor haben IWF und Weltbank die Macht besessen, wie bei PRSP den nationalen Plan zur Gänze zu bewilligen“.<sup>179</sup> Eine solch fundamentale Kritik ist nun durchaus problematisch, denn auf der anderen Seite wurde und wird regelmäßig beklagt, dass die „exzessive Auflagenpolitik“ bei der Kreditgewährung durch die internationalen Finanzinstitutionen – selbst mit dem HIPC-Schuldenerlass gingen noch mehr als 20 Konditionen einher – auf ein „Mikromanagement der tansanischen Regierung durch ihre Kreditgeber“ hinauslaufe.<sup>180</sup> Diese früher noch weit höhere Zahl soll indes im Rahmen der PRSP zurückgefahren werden. Des Weiteren soll in der Entwicklungszusammenarbeit das „Mikromanagement“ der projektgebundenen durch eine globale Budgethilfe auf Grundlage des PRSP abgelöst werden, und das verlangt natürlich eine zumindest in den Grundzügen konsensuale Strategie. Von wesentlicher Bedeutung ist daher, ob und in welcher Form sich die Postulate der Partizipation und *ownership* materiell in den einst Strukturanpassung genannten ökonomischen Wachstumskonzepten niederschlagen. In dieser klassischen *domaine réservée* der Washingtoner Finanzinstitutionen allerdings hat der PRSP-Prozess bislang die geringsten Spuren hinterlassen, wie sich für Tansania dem bolivianischen Beispiel entsprechend feststellen lässt.

Eine höchst fragwürdige und in der Darstellung des tansanischen PRSP keineswegs aufzufindende These von IWF und Weltbank behauptet, dass die Diskussionen in den „zonal workshops“ unter Beteiligung der Betroffenen „einen breiten Konsens über die Priorität eines beschleunigten Wirtschaftswachstums als Hauptmittel zur Reduzierung der Armut und über die Fortführung der Strukturreformen“ offenbart hätten.<sup>181</sup> Ganz im Gegenteil wurde von gesellschaftlicher Seite am heftigsten kritisiert, dass sowohl die makroökonomischen Ziele als auch die einzelnen Strukturreformen dem Konsultationsprozess des PRSP entzogen und wie in der Vergangenheit ohne Zugang der Öffentlichkeit zwischen den IFI und der tansanischen Regierung ausgehandelt worden waren.<sup>182</sup> Hier reiht sich Tansania nahtlos in die generellen Erfahrungen mit den bisherigen PRSP-Prozessen ein. Im tansanischen Fall mag erschwerend hinzu kommen, dass innerhalb des politischen Systems die Entscheidungsprozesse nicht nur sehr zentralistisch und hierarchisch verlaufen, sondern zudem alle wesentlichen Entwicklungsfragen der Vergangenheit in einem „eisernen Dreieck“ zwischen dem Präsidenten, dem Finanzminister und der internationalen Gebergemeinschaft verhandelt wurden.<sup>183</sup>

179 Muna, a.a.O. (Anm. 164)

180 „Year 2000...“, a.a.O. (Anm. 87), S. 14.

181 IMF, IDA, Tanzania PRSP. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 133), S. 2.

182 Vgl. z.B. „Year 2000...“, a.a.O. (Anm. 87), S. 2.

183 Vgl. „Economic Reforms...“, a.a.O. (Anm. 155), S. 5. Immerhin vollzog sich in diesem Dreieck eine der massivsten Interventionen der IFI, die nach Aufdeckung eines Korruptionsskandals in der Finanzverwaltung 1994 vom damaligen Präsidenten Mwinyi die Ablösung des Finanzministers forderte, vgl. Hanfstängl, Wie wirkt sich der HIPC-II-Schuldenerlass..., a.a.O. (Anm. 142), S. 7.

Die wirtschaftspolitische Kontinuität in der PRS ist klar: „[S]ubstantial further progress toward a market-based economy and movement away from the previous reliance on control mechanisms and government ownership of the means of production“ stellen Grundprämissen des PRSP dar.<sup>184</sup> Und auch IWF und Weltbank bestätigen, die laufenden makroökonomischen und strukturellen Reformen bildeten den „Kern der PRS“. Gleichzeitig geben die IFI die Kritik an dieser Programmatik zurück an die tansanische Regierung, beklagen sie doch, dass der Verbindung zur Armutsbekämpfung zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde, da sich das Papier zu sehr auf „poverty-specific reforms“ konzentriert habe: „Nonetheless, the staffs would urge the authorities, as they prepare the first annual report on the implementation of the PRS, to emphasize the broader macroeconomic and structural reform context.“<sup>185</sup> Daran hat sich beim ersten „Progress Report“ wenig geändert, wie IWF und Weltbank schon deutlicher kritisieren: „In this context, the next report should provide a more thorough discussion of monetary and external sector policies, as well as the role of the financial sector in the poverty reduction strategy.“<sup>186</sup> Eine „impact analysis“ findet sich allerdings auch dort nicht, gehören doch die „macro-micro linkages“ erklärtermaßen zu den nach wie vor ungeklärten Fragen.

Der „makroökonomische Rahmen“ bestimmt somit auch in Tansania die durchaus eng gezogenen Grenzen für Partizipation und *ownership*. Gewiss hat das PRSP demonstriert, dass mit einem konzentrierten Einsatz begrenzter Mittel in Teilbereichen Erfolge zu erzielen und negative Trends umzukehren sind. So hat die Einschulung etwa in kürzester Zeit wieder frühere Niveaus erreicht. Ob dies hingegen eine nachhaltige Trendumkehr signalisiert, muss einstweilen offen bleiben, doch sind vor dem Hintergrund der anhaltenden Finanzierungsengpässe Zweifel angebracht. An anderer Stelle wiederum haben sich im Zuge der Strukturanpassung die Probleme zugespitzt und baut sich ein beträchtliches Konfliktpotenzial auf. So birgt die Privilegierung des ohnedies übermächtigen ausländischen Kapitals die sehr reale Gefahr einer nahezu vollständigen Übernahme der dynamischen Sektoren der tansanischen Wirtschaft durch Akteure, deren Interessen außerhalb des Landes liegen. Das hat unter dem Stichwort einer „Indigenisierung“ bereits nationalistische Reflexe ausgelöst, als sich, von Teilen der Regierung protegiert, Widerstand

184 Tanzania. Enhanced Structural Adjustment Facility, a.a.O. (Anm. 146), S. 1f. So wurden bis Ende 2001 zwei Drittel der etwa 400 im Jahre 1993 bestehenden Staatsunternehmen privatisiert. Die Reform des öffentlichen Dienstes führte zur Reduzierung des Personals von 355.000 auf 270.000. Und nicht zuletzt gehörten dazu singuläre Präferenzen für ausländische Investoren, denen nach Angaben des „Investor’s Guide to East Africa“ Zuschüsse zum investierten Kapital im Umfang von 25 bis 100%, eine unbeschränkte Repatriierung von Gewinnen, zollfreie Einfuhren von Produktionsgütern, Steuerfreiheit und natürlich auch Schutz vor Enteignungen. Vgl. die Zusammenfassung in Hanfstängl, Wie wirkt sich der HIPC-II-Schuldenerlass..., a.a.O. (Anm. 142), S. 7.

185 IMF, IDA, Tanzania PRSP. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 133), S.6, 11.

186 IMF, IFA, Tanzania PRSP – Progress Report. Joint Staff Assessment..., a.a.O. (Anm. 139), S. 5. Die gleichen Forderungen werden in einem ersten allgemeinen Evaluierungspapier zum PRSP-Prozess aus dem IWF erhoben. Dort vermissen die Autoren Analysen, wie makroökonomische Anpassungen in Gestalt von Steuererhöhungen, der Beseitigung von Subventionen oder von Wechselkursveränderungen sich auf die Armen auswirken, ebenso wie Strukturreformen in Gestalt von Liberalisierungen oder der Reform öffentlicher Dienste und Ausgaben. Robb, Scott, a.a.O. (Anm. 166), S. 19.

gegen eine allzu breite – und zumal südafrikanische – Präsenz formierte.<sup>187</sup> Ein anderes Problem stellen die hohe Arbeitslosigkeit und die wachsende soziale Ungleichheit in den urbanen Zentren – und zumal in Dar es Salaam – dar, die nicht nur eine Folge der ländlichen Stagnation und der hohen Geburtenrate sind, sondern auch der Entlassungswellen im Zuge der Privatisierungen. Und auch in der Landwirtschaft haben sich die Hoffnungen, durch Liberalisierung und Privatisierung die Produktivkräfte zu entfesseln, bislang vor allem in erhöhten Kosten und geringeren Vermarktungsmöglichkeiten niedergeschlagen. All diese Probleme werden im PRSP zwar lapidar angesprochen, doch damit hat es dann auch seine Bewandnis.

## 5. Lessons learned? Chancen und Grenzen des PRSP-Ansatzes

Die neue Strategie zur Bekämpfung der Armut, die sich hinter den dürren Buchstaben PRSP verbirgt, vereint die Stärken und Schwächen, die so manchen der nicht eben selten entwicklungspolitischen Kurswechsel auszeichnen. Als Leitvorstellung und auch als Konzept verkörpert PRSP einen weit reichenden Wandel, der nicht minder weit reichende Chancen eröffnet. Dessen Umsetzung hingegen reflektiert nur allzu deutlich die unzulänglichen politischen und sozialen Realitäten in der Entwicklungswelt sowie das Beharrungsvermögen jener nationalen wie multilateralen Institutionen, die sich deren Überwindung zum Ziel gesetzt haben.

Das gilt zumal für jene Aspekte, die im Mittelpunkt dieses Reports stehen – Partizipation, *ownership* und die Förderung demokratischer Herrschaft. Mit PRSP erhalten diese den Rang integraler Bestandteile und notwendiger Bedingungen zur Überwindung der sozialen und ökonomischen Defizite, die sich in der ungebrochenen Persistenz von Armut manifestieren. So sollen die Entwicklungsländer selbst den „driving seat“ einnehmen; das meint *ownership*. Ferner sollen nicht allein die politischen Eliten, sondern auch die Betroffenen über Weg und Ziel bestimmen; das meint Partizipation. Beides verlangt schließlich ein Minimum an demokratischen Rechten und Streitkultur und damit idealiter eine Ordnung, die mit einem freien und fairen politischen Wettbewerb, rechtsstaatlichen Strukturen und der Beachtung von Bürgerrechten, Pressefreiheit und einer unabhängigen Justiz die notwendigen institutionellen Freiräume garantiert.

Nun offenbart die Praxis auch nach nur drei Jahren, dass die hehren Absichten keineswegs ungeschmälert den Weg in die politische Wirklichkeit gefunden haben. Das allein wäre nicht der Erwähnung wert, doch hat die Umsetzung eben auch Inkonsistenzen, Widersprüche und Grenzen verdeutlicht, die durchaus geeignet sind, das Konzept in Frage

187 Vgl. dazu etwa den Beitrag von Rolf Hofmeier zu Tansania im Afrika-Jahrbuch 1999, hg. vom Institut für Afrika-Kunde (Rolf Hofmeier/Cord Jakobeit), Opladen (Leske + Budrich), 2000, S. 324, sowie im Afrika-Jahrbuch 2000, S. 323. Bei der Privatisierung der „Parastatals“ waren allerdings nur 14, wenngleich die größeren, Betriebe in vollständiges ausländisches Eigentum übergegangen, dagegen 122 in einheimisches, vgl. Afrika-Jahrbuch 2001, S. 341.

zu stellen. Das betrifft zum einen das PRSP-Konzept selbst und seine Handhabung durch dessen Schöpfer in Weltbank und IWF. Zum anderen betrifft es die Bereitschaft der bilateralen Geber, ihre nationale Entwicklungszusammenarbeit in den neuen Rahmen einzupassen. Beides erfordert beträchtliche Anpassungsleistungen, ohne die auch die neue Strategie das Schicksal ihrer zahllosen Vorgänger teilen und an der Kluft zwischen großen Zielen und kleinen Taten – oder auch an der zwischen Moral und Interesse – zerschellen würde.

Was die Schwächen bei der Umsetzung des PRSP-Konzepts betrifft, mag es den Unsicherheiten und Zögerlichkeiten am Beginn geschuldet sein, dass Partizipation bislang nahezu ausschließlich mit der – eher enger als weiter verstandenen - Konsultation organisierter gesellschaftlicher Gruppen gleich gesetzt wird. Auch üben IWF und Weltbank hier eine auffallende Zurückhaltung. Während ihre erklärten Absichten klare Auflagen zu Gestalt und Inhalt der Partizipation nahelegen – ist doch laut PRSP-Programmatik eine wirksame Armutsbekämpfung nur durch breite Partizipation auf der Basis demokratischer Verhältnisse möglich –, räumen sie den Regierungen eine weitgehend freie Hand ein. Bei den wirtschaftspolitischen Konditionen hingegen, wo die PRSP-Konzeption Offenheit gegenüber länderspezifischen Lösungen suggeriert, ist die versprochene Flexibilität bisher nicht eingelöst. Immerhin hat sich in den hier dokumentierten Fällen zumindest der organisierte Teil der Gesellschaft in der Diskussion über die PRSP deutlich artikuliert, was durchaus als Beitrag zum politischen *empowerment* und insoweit auch zur Demokratisierung zu werten ist. Indem gesellschaftliche Organisations-, Koordinierungs- und Beteiligungsprozesse angeregt werden, kann die PRSP-Initiative folglich – direkt wie indirekt – demokratisierende Wirkungen entfalten.

Nun beklagen namentlich die NRO, dass die gesellschaftliche Mitwirkung an den strategischen Entscheidungen der politischen Exekutive zum PRSP auf ein Minimum beschränkt wurde und fordern nicht nur einen konsultativen Sitz, sondern auch eine Stimme. Dieser Einwand ist politisch ebenso bedenkenswert wie er demokratietheoretisch problematisch ist, denn es kann auch zur Erosion demokratischer Verfahren beitragen, wenn diffuse dezentralisierte Dialog- und Kontrollprozesse an die Stelle der repräsentativ-demokratischen Institutionen treten.<sup>188</sup> Es ist wohl kaum ein Zufall, dass die Mitwirkung der parlamentarischen Vertretungen bei der Erstellung der PRSP überwiegend auf ein Minimum beschränkt blieb, obwohl diese als nationale Entwicklungspläne wesentliche Budgetentscheidungen präjudizieren und damit weit in die klassische parlamentarische Prärogative eingreifen. Eine Erweiterung gesellschaftlicher Kontrollmechanismen, die mit einer zunehmenden Organisation und Koordinierung gesellschaftlicher Gruppen einherginge, kann nur im Zuge einer Stärkung und Demokratisierung staatlicher Instanzen auf allen Ebenen zur Festigung demokratischer Ordnungen beitragen. Sonst wird lediglich der Spielraum für die taktischen Finessen der zentralstaatlichen Exekutive und für die Ein-

188 Das ODI spricht von einem „gap between the central policymaking fora (which often include formal civil society organisations) and decentralised, often informal, participatory processes“. ODI, Experience with Poverty Reduction Strategies..., a.a.O. (Anm. 89), S. 6.



flussmöglichkeit einzelner, gut organisierter „Partner“ auf Nichtregierungsseite erweitert, was letztlich die paternalistischen oder informell-klientelistischen Strukturen, die mit Hilfe der Partizipation aufgebrochen werden sollten, in neuer Form befestigt.

So positiv die Forderung nach Partizipation ist, so wichtig sind folglich auch Art und Umfang ihrer Verwirklichung, denn sonst gilt: „Phoney participation processes can undermine democratic processes as much as autocratic processes do.“ Das betrifft die innere Seite der Partizipation, doch existiert auch eine äußere, die sich in der sarkastischen Formel niederschlägt: „I participate, you participate, he/she participates, we participate, you participate and THEY decide.“<sup>189</sup> Damit ist die wohl wichtigste Begrenzung bei der Umsetzung des PRSP-Konzepts angesprochen, denn obwohl die massive Kritik an der neoliberalen Strukturanpassungspolitik gleichsam zum globalen „zivilgesellschaftlichen“ Grundkonsens gehört, findet sich deren Fortsetzung – aller Partizipation zum Trotz – nahezu ungeschmälert in sämtlichen PRSP.

Diese Erfahrung hat zu der Einschätzung vieler NRO geführt, die Partizipation ziele, so Charles Abugre, lediglich darauf „die Zustimmung zu den subtilen Diktaten der Kreditgeber zu erwirken“. Partizipation sei nur akzeptabel, „solange sie sich nicht in die wesentlichen Fragen der makroökonomischen und der Strukturpolitik einmischt“.<sup>190</sup> In einer skeptischen Interpretation wäre danach PRSP wenig mehr als die taktische Antwort auf die Erkenntnis, dass sich die klassische Strukturanpassungs- und Stabilisierungspolitik qua Konditionalisierung nicht länger umstandslos oktroyieren lasse. Danach ziele Partizipation vor allem darauf, unter Kontrolle der Exekutive kooperativ-konsensual den Washingtoner Konsens in der Gesellschaft zu verankern, und das überwölbende Ziel der Armutsbekämpfung verschaffe den orthodoxen wirtschaftspolitischen Wachstumsmaximen lediglich die sozial angehauchte Legitimation. In der Praxis wiederum beschränke sich PRSP – bei allen Unterschieden im Detail – darauf, die mit dem HIPC-Schuldenerlass verfügbaren Ressourcen für soziale Maßnahmen im Interesse der Armen zu verwenden – was dann im Rahmen der Konsultationsprozesse von gesellschaftlichen Gruppen wie den externen „Entwicklungspartnern“ kontrolliert werde.<sup>191</sup> Allerdings offenbart diese prinzi-

189 Alexander, Park, a.a.O. (Anm. 150).

190 Abugre, a.a.O. (Anm. 58), S. 22. Ein Beispiel aus der jüngsten US-Politik gegenüber Bolivien mag die begrenzte Wirksamkeit des Demokratisierungsparadigmas verdeutlichen: Als nach der ersten Runde der bolivianischen Präsidentschaftswahlen 2002 der indigene Anführer der Koka-Bauern und scharfe Kritiker neoliberaler Reformen, Evo Morales, nur knapp hinter Sánchez de Lozada in die Stichwahl einzog, machte der US-Botschafter im Land unzweideutig klar, dass eine Wahl von Morales die finanzielle Unterstützung des Landes durch die USA ernsthaft gefährden würde. Vgl. Michael Shifter, *Latin America's New Political Leaders: Walking on a Wire*, in: *Current History*, Jg. 102, Nr. 661, Februar 2003, S. 57; Tim Padgett, *Letter from Bolivia: Taking the Side of The Coca Farmer*, in: CNN.com, 29.7.2002, [www.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/07/29/time.bolivia](http://www.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/07/29/time.bolivia) (Zugriff: 12.5.2003).

191 Dass auch dies für die Armen in den betroffenen Ländern positiv sein kann, soll nicht bestritten werden. Es macht aber einen wesentlichen Unterschied, ob der PRSP-Ansatz lediglich zur Flankierung der herkömmlichen makroökonomischen Programmatik durch eine armutsorientierte und partizipative Verwendung der HIPC-Ressourcen dient, oder ob er mit Hilfe des Instruments der Partizipation auf eine umfassende strategische Neuausrichtung der nationalen und internationalen Entwicklungspolitik auf das Oberziel der Armutsbekämpfung zielt.

pielle Kritik auf unbeabsichtigte Weise, dass die PRSP-Prozesse eben nicht als simple Legitimationsveranstaltungen der IFI funktionieren, sondern im Gegenteil den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen neue Ansatzpunkte und Spielräume verschaffen. Je mehr sich IWF und Weltbank demokratische Grundprinzipien auf ihre Fahnen schreiben, um so mehr müssen sie sich selbst an diesen messen lassen und sich der Kluft zwischen Deklaration und Praxis stellen.

Dies gilt nicht zuletzt für den Anspruch der Internationalen Finanzinstitutionen, den *country owned* Strategiepapieren als letzte – und entscheidende – Instanz ihr Placet zu erteilen, damit diese auch unter den erweiterten Mitwirkungsrechten des PRSP auf dem Pfad der Washingtoner Tugend bleiben. Das ist begründbar, aber nicht legitim – auch wenn natürlich von keinem Geber verlangt werden kann, das Geld seiner Steuerzahler allein nach Maßgabe der Empfänger auszugeben. Um dem angemessen Rechnung zu tragen, und um dem Selbstbestimmungspostulat des PRSP-Konzepts besser Geltung zu verschaffen, bietet sich alternativ an, dass die Gebergemeinschaft in ihrer Gesamtheit die Strategiepapiere akzeptiert. Das wäre geeignet, die schwache Verhandlungsposition der Entwicklungsländer zu stärken und dem Pluralismus auf Seiten der Geber ein größeres Gewicht einzuräumen. In diese Richtung zielt ein Vorschlag, die PRSP nicht mehr den *Executive Boards* der IFI, sondern einem Runden Tisch der Geber zur Annahme vorzulegen.<sup>192</sup> Als bereits existierende Institution kämen hier die jeweiligen Geberkonferenzen in Frage.

Eine weitere Dimension der Geber-Konditionierung stellen die Auflagen dar, die mit der Kreditvergabe durch IWF und Weltbank nach wie vor verknüpft sind und ebenfalls Geltung für alle Geber beanspruchen. Auch wenn mit Einführung der PRSP das „Mikromanagement“ der Entwicklungsländer abgeschafft wurde, so kann sich dies nicht darin erschöpfen, lediglich die Zahl der Auflagen zu reduzieren. Der inhärente Konflikt zwischen *ownership* und extern gesetzten Konditionen lässt sich überzeugender dadurch mildern, dass Form und Charakter der Auflagen modifiziert werden. Eine auf das Notwendigste begrenzte und länderspezifisch flexibel ausgelegte *ex post conditionality* entspricht jedenfalls den deklaratorischen Intentionen des PRSP-Ansatzes weit mehr.<sup>193</sup> Gleiches gilt für prozedurale Konditionen, die etwa Mindeststandards für die Partizipation festschrei-

192 Vgl. EUODAD, PRSP – The Story So Far..., a.a.O. (Anm. 58), S. 2; Walter Eberlei, An der Spitze der Armutsbekämpfer, Weltbank und Währungsfonds machen Tempo bei der Umsetzung ihrer neuen Strategie, in: epd Entwicklungspolitik, Nr. 3, Februar 2000, S. 16.

193 *Ex post conditionality* orientiert sich an den Resultaten und nicht an einzelnen Politikmaßnahmen; vgl. Angela Wood, Comments on the IMF staff's review of conditionality, Bretton Woods Project, April 2001, [www.brettonwoodsproject.org](http://www.brettonwoodsproject.org), S. 7 (Zugriff: 15.8.2002). Bevan und Adam verstehen unter dem Begriff der *ex post conditionality* ein Konzept, „where donors would no longer seek to ‚buy‘ specific policy choices, but rather would provide support to countries whose policy regimes were, in some general sense, deemed conducive to sustainable poverty-reducing growth. Under this view the provision of policy advice from donors and IFIs would be ‚unbundled‘ from the provision of finance, creating more space for recipients to develop their own programmes.“ David L. Bevan, Christopher S. Adam, Poverty Reduction Strategies and Macroeconomic Policy Framework, Draft Guidance Note, University of Oxford, 26.7.2000, [www.globalisation.gov.uk/BackgroundWord/PovertyReductionStrategiesDavidBevan.doc](http://www.globalisation.gov.uk/BackgroundWord/PovertyReductionStrategiesDavidBevan.doc), S. 22 (Zugriff 13.6.2003).

ben. Das ist gegenwärtig im Unterschied zu den klassischen wirtschaftspolitischen Auflagen nicht der Fall. Angesichts der unterschiedlichen Voraussetzungen für partizipative Prozesse in den Entwicklungsländern müssten die Geber dabei – im Dialog mit staatlichen und gesellschaftlichen Gruppen und in einem transparenten Entscheidungsprozess – länderspezifische Ziele festlegen, an die die externe Unterstützung dann gebunden werden könnte.<sup>194</sup>

Unbeschadet der genannten Modifikationen, die gleichsam als materielles Substrat der erklärten Absichten des PRSP-Konzepts fungieren, entscheidet sich dessen Zukunft daran, dass die Geber auch in ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit den Zielen und Prioritäten der neuen Strategie folgen. Das verlangt vor allem eine Abkehr von der herkömmlich praktizierten projektgebundenen Hilfe, an deren Stelle direkte Budgethilfen zur Umsetzung der PRSP-Ziele treten sollen. Diese Umorientierung, die als Minimalbedingung gelten kann, um den deklarierten Prinzipien von *ownership* und Partizipation in der Entwicklungspolitik Geltung zu verschaffen, ist unterschiedlich weit vorangeschritten, wobei Fähigkeit und Neigung auffallend variieren. Bolivien gilt gemeinhin als „gutes Beispiel für die Geber-Koordination“,<sup>195</sup> und auch nach Darstellung des BMZ sprechen bi- wie multilaterale Geber „übereinstimmend von einer deutlichen Verbesserung der Geberkoordination aufgrund des PRS-Prozesses“.<sup>196</sup> Grundlage ist hier das bereits 1999 veröffentlichte „Nuevo Marco de Relacionamento“, das den Rahmen für die Abstimmung zwischen der bolivianischen Regierung und den Gebern im Sinne der nationalen Armutsstrategie bildet. Ihr entspricht in Tansania die „Tanzania Assistance Strategy“ aus dem gleichen Jahr. Dabei läuft die Geberkoordination weiterhin über die „Bolivia Consultative Group“, deren Jahrestreffen nicht mehr in Paris, sondern in La Paz stattfinden – immerhin eine symbolische Referenz an die *ownership*.

Nachdem die bilateralen Geber sich bereits – über einen von UNDP verwalteten Fonds – an der Finanzierung der Dialogprozesse beteiligt hatten, sind sie nunmehr in vier Arbeitsgruppen zur Unterstützung des PRSP organisiert.<sup>197</sup> Auch dies signalisiert das Gewicht, das sie in ihrer Politik dem bolivianischen PRSP einräumen. So existiert etwa seit

194 Dabei müssten prozedurale Auflagen flexibel und doch klar formuliert werden, wie Molenaers und Renard, a.a.O. (Anm. 88), betonen. Sie argumentieren, „that participation as imposed by donors, is at the same time too ambitious to be workable and too vague to be monitored“, weshalb „the participation conditionality should be ‚contextualized‘ in the sense of being modeled to the specific history and institutional context of every country“, *ibid.*, S. 5.

195 ODI, *Experience with Poverty Reduction Strategies*, a.a.O. (Anm. 89), S. 14.

196 BMZ, *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Bolivien: Deutsche Beteiligung an PRS-Prozessen – Teilstudie Bolivien*, Kurzfassung, 7.5.2003, [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (Zugriff: 21.5.2003).

197 Diese sind: „Sustainability of the PRSP“ (Makroökonomische Politik, HIPC-Initiative und Marktzugang), geleitet von IWF und EU; „Implementation and Monitoring of the PRSP“ (öffentliche Investitionen, bolivianisches CDF, Nationaler Dialog, Soziale Kontrolle), geleitet von den Niederlanden; „Institutionality“ (Antikorrupption, *rule of law*, Staatsmodernisierung), geleitet von Dänemark und UNDP; „Participation and Social Integration“, geleitet von UNDP. Außerdem sind Spanien, das UN Drug Control Program und die EU aktive Mitglieder der von USAID geleiteten „Alternative Development Donor Group“. Vgl. USAID, Bolivia, [www.usaid.gov/country/lac/bo](http://www.usaid.gov/country/lac/bo) (Zugriff: 18.3.2003).

Mai 2002 ein neues *country strategy paper* der Europäischen Kommission, „that fully backs the PRSP and aspires to promote sector-wide working within the New Relations Framework“. <sup>198</sup> Ähnliches gilt für die bilaterale Zusammenarbeit. Während etwa die Niederlande mit Bolivien drei Sektoren für die Budgethilfe identifiziert haben (Erziehung, Dezentralisierung und ländliche Entwicklung) und auch wichtige Querschnittsthemen nur innerhalb dieser Sektoren behandeln, unterstützt das britische DFID spezifische PRSP-Ziele („pro-poor growth, social inclusion, participatory governance“) und dies sowohl über die Regierung (überwiegend in Form von Budgethilfe) als auch über „zivilgesellschaftliche“ Initiativen. <sup>199</sup> Auch die Bundesrepublik will nach Darstellung des BMZ in ihren künftigen Schwerpunktstrategien „den PRS-Prozess als Ausgangspunkt“ nehmen und beteiligt sich schon jetzt im Rahmen des in Bolivien populären *basket-funding* an einigen Körben. <sup>200</sup> Und die GTZ bezeichnet es nicht minder als ihr „zentrales Anliegen [...], die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung der bolivianischen Reformen und der Politik der Armutsbekämpfung zu verbessern“. <sup>201</sup>

Anders hingegen die Entwicklungspolitik der USA, wo bislang keine Anpassung an die bolivianische Armutsstrategie festzustellen ist. Der Schwerpunkt liegt – so USAID – unverändert auf der Unterstützung der bolivianischen Demokratie sowie den Anstrengungen im Anti-Drogen-Kampf. <sup>202</sup> Das fügt sich in das Bild der Bush-Administration, die nicht mit PRSP, sondern mit ihrem „Millennium Challenge Account“ die anstehende „revolution in foreign assistance“ einzuleiten gedenkt. Dieses neue Programm jedoch prämiert lediglich jene kleine Zahl von Ländern, die sich bei den drei Kriterien – „ruling justly, investing in their people, and encouraging economic freedom“ – als *best performers* profilieren konnten. Um den verbleibenden Rest dürfen sich das Peace Corps und die

198 ODI, Experience with Poverty Reduction Strategies ..., a.a.O. (Anm. 89), S. 11. Das *Country Strategy Paper* findet sich unter [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/bolivia/csp/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/bolivia/csp/index.htm).

199 Ibid., S. 12, Box 4.

200 BMZ, Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Bolivien, a.a.O. (Anm. 196). Unter anderem (gemeinsam mit der Weltbank und anderen bilateralen Gebern) an einem Programm zur institutionellen Reform und (gemeinsam mit UNDP und zahlreichen bilateralen Gebern) an einem Korb zur Unterstützung der Ombudsfrau (*Defensoria del Pueblo*). Vgl. BMZ, Harmonisierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (Zugriff: 22.5.2003).

201 Vgl. GTZ, Länder: Bolivien, [www.gtz.de/laender](http://www.gtz.de/laender) (Zugriff: 18.3.2003). Explizit unterstützt die GTZ die PRSP-Umsetzung seit Januar 2002 im Rahmen des Programms „Dezentrale Regierungsführung zur Unterstützung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie“ (PADEP).

202 Als Entwicklungsziele gelten: „nurturing and institutionalizing democratic principles, providing opportunities to increase the incomes of the poor, improving the health of Bolivians, protecting the environment, and promoting alternative development.“ USAID, Bolivia, a.a.O. (Anm. 197). Ganz grundsätzlich setzt die Bush-Administration Akzente, die eher traditionellen Zuschnitts sind und wenig Bereitschaft signalisieren, sich an PRSP zu orientieren: „The key to raising living standards and reducing poverty around the world is increasing productivity growth, especially in the poorest countries. We will continue to press the multilateral development banks to focus on activities that increase economic productivity, such as improvements in education, health, rule of law, and private sector development. Every project, every loan, every grant must be judged by how it will increase productivity growth in developing countries.“ The White House (Hg.), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., September 2002, S. 22.

übrigen Geber kümmern. Es kann daher auch nicht verwundern, dass von PRSP in den einschlägigen US-Dokumenten nahezu keine Rede ist.<sup>203</sup>

Allerdings weckt auch das BMZ Zweifel, wenn behauptet wird, dass für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ein „eher geringer Anpassungsbedarf aufgrund des PRSP-Prozesses“ bestehe, „denn es finden sich alle Programme und Projekte im bolivianischen PRSP wieder und waren auch schon immer auf Armutsreduzierung ausgerichtet“.<sup>204</sup> Nun gehören angesichts der zahlreichen Kurswechsel rhetorische Anpassungen zu den beliebtesten Übungen der auf Kontinuität bedachten Entwicklungsbükratie. Auch das Instrument der Korbfinanzierung, das in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit gegenüber Bolivien eine zentrale Rolle spielt, stellt keineswegs eine Neuerung dar – und die existierenden Körbe lassen sich problemlos (mit neuem Titel versehen) den Bereichen der Armutsstrategie zuordnen. Eine solche Beschreibung entwicklungspolitischer Kohärenz gegenüber dem PRSP bei gleichzeitiger Kontinuität in Programmatik und Projektarbeit führt den PRSP-Ansatz mit seiner Betonung von Partizipation und *ownership* schlicht ad absurdum: Wozu in umständlichen Dialog- und Aushandlungsprozessen eine nationale Armutsstrategie erstellen, wenn (nicht nur) die deutsche Entwicklungspolitik die Prioritäten und Bedürfnisse ohnehin kannte?

Dass der PRSP-Ansatz für das Selbstverständnis und die tradierte Praxis der deutschen Entwicklungszusammenarbeit alles andere als unproblematisch ist, zeigt eine – ungewöhnlich offene – BMZ-interne Evaluierung zu Tansania. Sie dürfte von genereller Aussagekraft sein, denn auch in Tansania weist das BMZ – neben klassischen Einzelprojekten – offiziell Vorhaben aus, die explizit dem PRSP zugeordnet sind.<sup>205</sup> In der Evaluierung vom März 2003 heißt es dagegen, dass „der Beitrag der deutschen EZ zum PRS-Prozess in Tansania erst im Entstehen begriffen“ sei und auch die Erstellung des PRSP von deutscher Seite nicht gefördert wurde. Als Grund wird die Verankerung der deutschen EZ in der Projektarbeit genannt, die sich an eigenen Länderkonzepten und Schwerpunktstrategien ausrichte. Folglich sei in Deutschland „erst in Ansätzen“ erkennbar, was bei einem Großteil anderer Geber bereits vollzogen sei. Dies erfordere „komplexe Anpassungen“, etwa eine „grundlegende Umgestaltung der Organisation der deutschen EZ“.<sup>206</sup> Das korrespondiert weit eher mit den Klagen Tansanias in seinem PRSP, dass „wesentliche Anstrengungen zur Armutsreduzierung durch die internationalen Partner immer noch außerhalb des Rahmens des offiziellen Haushaltes durchgeführt werden“, wobei „spezifische Geber-

203 Testimony of Andrew S. Natsios, Administrator, USAID, On the Millennium Challenge Account, 6. März 2003, [www.usaid.gov/press/spe\\_test/testimony/2003/ty030306.html](http://www.usaid.gov/press/spe_test/testimony/2003/ty030306.html) (Zugriff: 23.5.2003).

204 BMZ, Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Bolivien, a.a.O. (Anm. 196).

205 Das gilt namentlich für die „Kofinanzierung des PRSC – Budgetfinanzierung zur Umsetzung der tansanischen Armutsstrategie“ gemeinsam mit Weltbank und zehn weiteren Gebern. Hinzu kommt u.a. eine Korbfinanzierung im Gesundheitswesen mit sechs weiteren Gebern, vgl. BMZ, Harmonisierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Afrika südlich der Sahara, [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (Zugriff: 23.5.2003).

206 BMZ, Kurzfassung der Evaluierung „Deutsche Beteiligung am PRS-Prozess und an programmorientierter EZ“ – Teilstudie Tansania, in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (Zugriff: 22.5.2003).

gesteuerte Projekte” besonders prominent seien.<sup>207</sup> Mit der Bereitschaft, hier die etablierten Pfade zu verlassen, entscheidet sich das Schicksal der PRSP. Dies kollidiert jedoch nicht nur mit den außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen, die jenseits aller humanitären Rhetorik der eigentliche Motor des entwicklungspolitischen Engagements sind. Es trifft auch auf den konzertierten Widerstand der Durchführungsorganisationen und der Entwicklungshelfer-Lobby, die eine solche Fremdbestimmung der Entwicklungspolitik sonst eilfertig zu beklagen pflegen.

207 The United Republic of Tanzania. PRSP..., a.a. O. (Anm. 135), S. 4, 19.

## Anhang

### Bolivien und Tansania im Vergleich – Grunddaten

Indikator	Bolivien	Lateinamerika & Karibik	Tansania	Subsahara- Afrika
<b>Bevölkerung</b> <i>in Mio., 2001<sup>A</sup></i>	8,5	523,6	34,4	673,9
<b>Brutto-Inlandsprodukt</b> <i>in Mrd. laufenden US-\$, 2001<sup>A</sup></i>	8,0	2.000	9,3	315,7
<b>Brutto-Nationaleinkommen BNE pro Kopf</b> <i>Atlas method, in laufenden US-\$, 2001<sup>A</sup></i>	950	3.580	270	460
<b>Auslandsverschuldung, Net Present Value</b> <i>in % der Exporte, 2001<sup>D</sup></i>	131	k.A.	143	k.A.
<b>Auslandsschuldendienst, NPV</b> <i>in % der Exporte, 2001<sup>D</sup></i>	17	k.A.	8	k.A.
<b>Öffentliche Entwicklungshilfe pro Kopf</b> <i>in laufenden US-\$, 2001<sup>A</sup></i>	85,6	11,4	35,8	20,7
<b>Armutsquoten:</b>				
<i>Bevölkerungsanteil unter 1 US-\$/ Tag,</i> <i>in %, 1999<sup>B</sup></i>	14,4	12,1	19,9 <sup>1</sup>	48,1
<i>Bevölkerungsanteil unter 2 US-\$/ Tag,</i> <i>in %, 1999<sup>C</sup></i>	34,3	k.A.	59,7 <sup>3</sup>	k.A.
<i>Bevölkerungsanteil unter „minimum level of</i> <i>dietary energy consumption“, in %, 1999<sup>B</sup></i>	22,0	12,0	46,0	33,0
<b>Lebenserwartung</b> <i>in Jahren, 2001<sup>A</sup></i>	63,1	70,6	43,7	46,2
<b>Kindersterblichkeit</b> <i>pro 1000 Geburten, 2001<sup>A</sup></i>	60,0	27,9	104,0	105,4
<b>Analphabetismus</b> <i>in % der ab 15-Jährigen, 2001<sup>A</sup></i>	14,0	10,8	24,0	37,7
<b>Human Development Index (HDI)</b> <i>Rang / Wert, 2000<sup>E, 4</sup></i>	114 / 0,653	-- / 0,767	151 / 0,440	-- / 0,471

#### Quellen:

A: Weltbank, *World Development Indicators database*, April 2003, <http://devdata.worldbank.org> (Zugriff: 24.6.2003);

B: Weltbank, *Millennium Development Goals*, Daten vom April 2002, [www.developmentgoals.org/Data.htm](http://www.developmentgoals.org/Data.htm) (Zugriff: 24.6.2003);

C: Weltbank, *Data by Topic: Poverty*, [www.worldbank.org/data/databytopic/poverty.html](http://www.worldbank.org/data/databytopic/poverty.html);

D: IMF, IDA, *The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term External Debt Sustainability*, 15.4. 2002, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Zugriff 24.6.2003), S. 35f;

E: UNDP, *Deepening Democracy in a Fragmented World. Human Development Report 2002*, [www.undp.org](http://www.undp.org) (Zugriff: 26.6.2003).

#### Anmerkungen:

k.A.: keine Angabe; 1: Angabe für 1995; 2: Angabe für 1994; 3: Angabe für 1993; 4: Der HDI 2000 reicht von Norwegen (Rang 1, Wert: 0,942) bis Sierra Leone (Rang 173, Wert: 0,275).

**Abkürzungsverzeichnis**

BIP:	Brutto-Inlandsprodukt
BMZ:	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAS:	Country Assistance Strategies der Weltbank
CDF:	Comprehensive Development Framework
DAC:	Development Assistance Committee, Entwicklungsausschuss der OECD
ESAF:	Enhanced Structural Adjustment Facility, frühere Kreditfazilität des IWF
EURODAD:	European Network on Debt and Development
HIPC:	Heavily Indebted Poor Countries
HIPC II:	Erweiterte HIPC-Schuldeninitiative
IDA:	International Development Association, Organisation der Weltbankgruppe
IFI:	Internationale Finanzinstitutionen, hier: IWF und Weltbank
I-PRSP:	Interim-Poverty Reduction Strategy Paper
IWF:	Internationaler Währungsfonds, International Monetary Fund (IMF)
ND:	Nationaler Dialog (Diálogo Nacional) 2000 in Bolivien
NRO:	Nichtregierungsorganisation(en)
ODA:	Official Development Assistance, Öffentliche Entwicklungshilfe
ODI:	Overseas Development Institute
PPA:	Participatory Poverty Assessment
PRGF:	Poverty Reduction and Growth Facility, Kreditfazilität des IWF
PRS:	Poverty Reduction Strategy
PRSC:	Poverty Reduction Support Credit, Kreditlinie der Weltbank
PRSP:	Poverty Reduction Strategy Paper
SAP:	Structural Adjustment Program(s), Strukturanpassungsprogramm(e)
SAPRI:	Structural Adjustment Participatory Review Initiative
TCDD:	Tanzania Coalition on Debt and Development
UNCTAD:	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP:	United Nations Development Program
USAID:	United States Agency for International Development